



MONOGRAF

KEDUDUKAN HUKUM PERUSAHAAN INDUK (HOLDING COMPANY)

ISBN 978-623-6963-19-7



9 786236 963197

UKI PRESS

Pusat Penerbit dan Percetakan
Jl. Mayjen Sutoyo No.02 Cawang
Jakarta Timur



Dr. DHANISWARA K. HARJONO, S.H., M.H., M.B.A

MONOGRAF

KEDUDUKAN HUKUM

PERUSAHAAN INDUK

(HOLDING COMPANY)



Penulis:
Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A.

MONOGRAF

**KEDUDUKAN HUKUM
PERUSAHAAN INDUK
(HOLDING COMPANY)**

Penulis:

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A.

Editor:

Indri Jatmoko, S.Si., MM

ISBN: 978-6236-963-19-7

Penerbit: UKI Press

Redaksi: Jl. Mayjen Sutoyo No.2 Cawang Jakarta 13630

Telp. (021) 8092425

Cetakan I Jakarta: UKI Press, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.



**UKI Press
2021**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas perkenan Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan buku Monograf tentang Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (*Holding Company*).

Buku Monograf ini ditulis sesuai format yang langsung pada pokok bahasan yaitu Perusahaan Induk (*Holding Company*) yang merupakan bagian khusus dari Hukum Perusahaan. Diharapkan buku ini menjadi pegangan bagi para Dosen dan Mahasiswa dalam melakukan pengajaran dan pembelajaran pada saat membahas topik tentang *Holding Company*.

Dalam realitasnya, keberadaan suatu perseroan terbatas sebagai subjek yang mandiri terdapat kecenderungan membentuk suatu group perusahaan atau Perusahaan Induk / *Holding Company* / Konglomerasi suatu kelompok usaha. Kondisi ini terjadi karena bisnis dari suatu perusahaan sudah semakin besar dan melebar sehingga perlu dipecah-pecah atau dikelompokkan menurut kegiatan bisnisnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa karya tulis dalam Buku Monograf ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya saran-saran positif para pembaca diterima dengan senang hati. Penulis berharap agar buku monograf ini bermanfaat dalam memberikan pemahaman hukum perusahaan khususnya tentang perusahaan induk bagi seluruh pihak terkait yang ingin memperkaya pengetahuannya dalam bidang hukum perusahaan.

Jakarta, 1 Maret 2021

Penulis,

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Manfaat Penelitian.....	9
D. Tujuan Penelitian.....	9
E. Kajian Pustaka.....	9
F. Metode Penelitian	9
BAB II HUKUM SEBAGAI SARANA	
PEMBANGUNAN	13
A. Teori Hukum Pembangunan.....	13
B. Hukum yang Berkeadilan-Berkepastian- Bermanfaat	17
BAB III KEDUDUKAN HUKUM PERUSAHAAN	
INDUK (<i>HOLDING COMPANY</i>)	22
A. Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (<i>Holding Company</i>)	22
B. Tanggung Jawab Hukum Perusahaan Induk (<i>Holding Company</i>)	43
C. Pengaturan Perusahaan Induk (<i>Holding Company</i>) di Negara Lain	61
BAB IV Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	
SEBAGAI PERUSAHAAN INDUK (<i>HOLDING COMPANY</i>).....	65
A. BUMN Sebagai Perusahaan Induk	65

B. Proses Holdingisasi BUMN	73
.....	
BAB V PENUTUP.....	86
A. Kesimpulan	86
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	89

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan dan perkembangan ekonomi Indonesia tidak bisa dipisahkan dari pertumbuhan dan perkembangan pelaku usaha dan pelaku ekonomi yang melakukan kegiatan ekonomi yang melakukannya dari waktu ke waktu yang didukung oleh kebijakan ekonomi yang semakin kondusif yang mampu mempengaruhi kegiatan politik hukum bisnis. Dalam hal ini, perusahaan merupakan salah satu sendi utama dalam kehidupan masyarakat modern sebagai pusat kegiatan manusia guna memenuhi kebutuhannya.

Para pelaku ekonomi tak terkecuali baik pengusaha kecil, menengah maupun pengusaha besar yang menjalankan usaha dalam rangka menciptakan perekonomian yang kuat selaras dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945,¹

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara;
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Inilah mengapa di Indonesia tumbuh badan usaha (*business organization*) yang beragam bentuknya yang beberapa diantaranya merupakan bentuk usaha peninggalan

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (1), (2), (3).

masa lalu, seperti Persekutuan Firma (Fa), Persekutuan Komanditer (CV), Perseroan Terbatas, dan beberapa bentuk usaha lainnya. Diantara beberapa bentuk usaha tersebut, bentuk Perseroan Terbatas merupakan bentuk usaha yang paling berkembang karena bentuk ini merupakan bentuk yang lazim dipakai dalam dunia usaha di Indonesia yang merupakan asosiasi modal dan badan usaha yang mandiri dan dibandingkan dengan bentuk usaha lain, maka bentuk Perseroan Terbatas lebih mudah dalam mengumpulkan dana (investor) menginginkan risiko dan biaya sekecil mungkin dalam melakukan investasi (*risk-averse investor*).²

Perseroan Terbatas merupakan subjek hukum yang mandiri (*personal standi in judicio*) yang memiliki sifat dan ciri kualitas yang berbeda dari bentuk usaha yang lain³, yaitu :

1. Sebagai asosiasi modal;
2. Kekayaan utang Perseroan Terbatas adalah terpisah dari kekayaan dan utang pemegang saham;
3. Pemegang saham :
 - a. Bertanggung jawab hanya pada apa yang disetorkan atau tanggung jawab terbatas (*limited liability*);
 - b. Tidak bertanggungjawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambarnya;
 - c. Tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan.

² Chatamarasjid Ais, *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing The Corporate Veil): Kapita Selektu Hukum Perusahaan*, Cet.1, Bandung : Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.1.

³ I.G. Ray Widjaya, *Hukum Perusahaan*, Cet.1, Jakarta : Kasaint Blanc, 2000, hlm.143.

4. Adanya pemisahan fungsi antara pemegang saham dan pengurus atau Direksi;
5. Memiliki komisaris yang berfungsi sebagai pengawas;
6. Kekuasaan tertinggi berada pada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Untuk disebut sebagai Perseroan Terbatas, suatu badan usaha harus mempunyai ciri-ciri antara lain, mempunyai kekayaan sendiri, ada pemegang saham sebagai pemasok modal yang tanggung jawabnya tidak melebihi nilai saham yang diambarnya (modal yang disetor) dan harus ada pengurus yang terorganisasi guna mewakili perseroan dalam menjalankan aktivitasnya dalam lalu lintas hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan dan tidak bertanggung jawab secara pribadi terhadap perikatan-perikatan yang dibuat oleh Perseroan terbatas. Ini berarti bahwa badan usaha yang disebut Perseroan Terbatas harus menjadikan dirinya sebagai badan hukum, sebagai subjek hukum yang berdiri sendiri yang mampu mendukung hak dan kewajiban sebagaimana halnya dengan orang yang mempunyai harta kekayaan para pendirinya, pemegang saham dan para pengurusnya.⁴

Dalam perkembangannya, keberadaan suatu Perseroan Terbatas sebagai subjek yang mandiri terdapat kecenderungan membentuk suatu grup perusahaan atau konglomerasi suatu kelompok usaha yang dimiliki oleh satu orang, satu keluarga, ataupun perkongsian beberapa orang. Kondisi ini terjadi karena bisnis dari suatu perusahaan sudah

⁴ Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas, Tinjauan Terhadap Undang-Undang No.40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, Jakarta : PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2007, hlm 211.

semakin besar dan melebar sehingga perlu dipecah-pecah dan dikelompokkan menurut kegiatan bisnisnya. Group perusahaan tersebut terdiri dari beberapa Perseroan Terbatas yang masing-masing berdiri sendiri, akan tetapi dengan kepemilikan yang masih sama dengan pengontrolan yang masih tersentralisasi, yang dilakukan oleh suatu perusahaan yang telah ada lebih dahulu yang merupakan induk atau perusahaan asal dari Perseroan Terbatas-Perseroan Terbatas tersebut.⁵ Setiap perseroan adalah badan hukum, artinya badan yang memenuhi syarat keilmuan sebagai pendukung kewajiban dan hak sendiri yang terpisah dari harta kekayaan pendiri dan pengurusnya. Badan hukum merupakan suatu badan yang ada karena hukum dan merupakan suatu badan yang ada karena hukum dan memang diperlukan keberadaannya sehingga disebut *legal entity* atau dikatakan sebagai suatu badan (*entity*) yang keberadaannya terjadi karena hukum dan undang-undang.

Adanya suatu perusahaan holding atau *holding company* seringkali telah menjadi suatu kebutuhan. *Holding Company* sederhananya adalah perusahaan yang memiliki saham diberbagai perusahaan lainnya. Ia berperan sebagai perusahaan induk yang mengepalai seluruh perusahaan-perusahaan dibawahnya.⁶ Dalam praktiknya, merupakan suatu hal yang biasa bila dijumpai perusahaan yang masih satu grup dengan perusahaan lain karena dinaungi oleh satu perusahaan induk. Sebagai perusahaan induk tentunya *holding company* mempunyai tujuan-tujuan vital pada

⁵ Dhaniswara K. Harjono, *Problematisa Hukum Bisnis Dan Korporasi*, Cet.1, Jakarta : PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2010, hlm.211.

⁶ Diory Marpaung, *Mengenal Konsep Holding Company*, www.pphbi.com, diakses pada tanggal 12 Pebruari 2021, pk.11.57 WIB.

perusahaan. *Holding company* berperan dalam perencanaan, pengkoordinasian, pengkonsolidasian, pengembangan, dan pengendalian semua perusahaan dalam grup untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan secara menyeluruh.

Perusahaan *holding* sering juga disebut *holding company*, *parent company*, atau *controlling company*. Yang dimaksud dengan perusahaan holding adalah suatu perusahaan yang berjuang untuk memiliki saham dalam satu atau perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih daripada perusahaan lain tersebut. Biasanya (walaupun tidak selamanya), suatu *holding company* memiliki banyak perusahaan yang bergerak dalam bisnis yang berbeda.⁷

Dalam praktik bisnis di Indonesia, keberadaan perusahaan grup belum menjadi justifikasi bagi perlunya legislasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam suatu perusahaan grup. perseroan-perseroan yang tergabung dalam suatu perusahaan grup dipandang sebagai kelompok perusahaan tunggal. Pengaturan terhadap perseroan-perseroan yang tergabung dalam perusahaan grup masih menggunakan Undang-undang Perseroan Terbatas, sehingga perseroan-perseroan yang tergabung dalam suatu perusahaan grup dipandang sebagai *kelompok* perusahaan tunggal.

Pengesahan status badan hukum anak perusahaan sebagai badan hukum mandiri ini tidaklah menghapuskan status badan hukum anak perusahaan yang bersangkutan, sehingga anak perusahaan tetap dipandang sebagai subjek hukum mandiri. Pengakuan yuridis terhadap badan hukum anak perusahaan menyebabkan berlakunya prinsip hukum

⁷ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan : Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Cet.I, Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.83-84.

sebagai *legal person* dan prinsip hukum *limited liability*. Sebagai *legal person* atau subjek hukum mandiri, anak perusahaan memiliki kemandirian yuridis untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, sehingga induk perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum anak perusahaan. Induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memperoleh perlindungan dengan berlakunya prinsip hukum *limited liability*. Berlakunya prinsip hukum *limited liability* menyebabkan induk perusahaan hanya bertanggung jawab sebesar nilai saham pada anak perusahaan atas ketidakmampuannya menyelesaikan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga. Hal ini menegaskan pengesahan status badan hukum anak perusahaan sebagai *legal person* memberikan manfaat kepada induk perusahaan untuk tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum anak perusahaan. Induk perusahaan juga memiliki *limited liability* atas ketidakmampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga.⁸

Group bisnis atau konglomerasi merupakan fenomena yang berkembang dalam cukup pesat. Group-group bisnis atau konglomerasi telah berkembang di Indonesia sejak dasawarsa tujuh puluhan. Terbentuknya group-group bisnis atau konglomerasi terjadi karena bisnis dari perusahaan demikian besar sehingga memerlukan adanya diverensiasi. Group bisnis atau dikenal dengan konglomerasi berasal dari Bahasa Inggris "*conglomerate*". Menurut Kwik Kian Gie, konglomerasi adalah kumpulan dari *profit center* yang dimiliki oleh satu orang atau satu perkongsian dari suatu

⁸ Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2013, hlm 4-5.

kelompok kecil.⁹ Pada era globalisasi sekarang ini, pengusaha tidak hanya puas dengan mendirikan satu macam unit usaha saja. Perluasan jaringan usaha dengan cara mendirikan sejumlah perseroan terbatas dan alasan-alasan memperluas perusahaan dengan membuka kantor cabang, mengatasi masalah pajak, penyederhanaan proses produksi dan distribusi, mengatasi risiko dan pertanggung jawaban, diversifikasi perusahaan, organisasi perusahaan, menyederhanakan pembiayaan, serta mengatasi persaingan antar perusahaan adalah latar belakang terbentuknya konlomerasi di Indonesia yang pada akhirnya akan mengakibatkan terbentuknya perusahaan induk (*holding compay*).

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah pelaku bisnis yang dominan dibanyak negara didunia, termasuk di Indonesia karena perannya dalam pembangunan perekonomian negara yang sangat besar. Kontribusi BUMN di Indonesia terhadap APBN memiliki dampak positif terhadap perekonomian yang pada akhirnya dapat dimanfaatkan bagi belanja modal dan operasional yang berakibat BUMN sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi yang besar. Pembentukan perusahaan induk (*holding company*) BUMN adalah merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas BUMN agar lebih berdaya guna yang merupakan strategi korporasi dari berbagai lini bisnis dalam industri yang sama untuk digabungkan dan dibentuk suatu perusahaan induk yang menaungi perusahaan-perusahaan tersebut yang dalam bidang manajemen dikenal sebagai *Corporate Parenting Strategy*. Dalam *corporate*

⁹ Marcel Go, *Manajemen Group Bisnis*, Cetakan I, Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992, hlm.5.

parenting strategy ini terdapat satu perusahaan yang menjadi perusahaan induk dan terdapat beberapa perusahaan yang memiliki berbagai bisnis utama yang menjadi anak perusahaan. Sebagai upaya peningkatan kualitas hasil kinerja dari holdingisasi BUMN yang dilakukan tersebut dengan menjalankan *Corporate Parenting Strategy* tentunya juga dibutuhkan penelitian dan pengkajian dari aspek hukum sehingga segala permasalahan dari dibentuknya perusahaan induk tersebut di BUMN dapat diantisipasi agar pada akhirnya sungguh-sungguh dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya.

Holdingisasi pada BUMN dianggap perlu karena pembentukan holding BUMN diharapkan akan memperkuat peran dan kontribusi BUMN terhadap negara yang selama ini telah berkontribusi sekitar 20% terhadap GDP Indonesia. Selain itu pembentukan holding BUMN juga untuk menunjukkan jika Indonesia memiliki kekayaan yang luar biasa besar melalui BUMN, sehingga BUMN bisa menjadi *sovereign wealth bank*-nya bangsa Indonesia. Dengan dibentuknya holding company BUMN maka seluruh cadangan sumber daya alam seperti minyak, gas, mineral, dan lain-lain bisa dikuasai oleh negara untuk kepentingan rakyat banyak.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan pokok yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana Kedudukan dan Tanggung Jawab Hukum *Holding Company*?
2. Bagaimana akibat hukum BUMN sebagai *Holding Company*?

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini bermanfaat untuk :

- a. Memperkaya literature dalam kepustakaan hukum perusahaan di Indonesia.
 - b. Memberi kontribusi yang positif dalam perkembangan hokum perusahaan.
 - c. Memperkaya bahan hukum yang berguna untuk memecahkan persoalan hukum yang timbul akibat dibentuknya perusahaan induk.
- #### **2. Manfaat Praktis**
- a. Mengkaji tentang penerapan konsep *holding company* dalam perundang-undangan perusahaan di Indonesia.
 - b. Mengetahui tentang hak dan kewajiban bagi pihak-pihak yang terkait khususnya antara *holding company* dengan *subsidiary company* di Indonesia.

D. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui aspek hukum perusahaan induk (*holding company*).
- b. Mengetahui akibat hukum BUMN sebagai perusahaan induk (*holding company*).

E. Kajian Pustaka

1. Tinjauan Umum *Holding Company*
2. Tujuan Pembentukan *Holding Company*

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah tipe yuridis normatif.

2. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meliti aturan-aturan yang penormaanannya mengatur tentang hak mogok baik itu perundang-undangan terdahulu sampai dengan perundang-undangan yang saat ini masih berlaku. Sedangkan pendekatan konsep dan pendekatan komparatif dilakukan dengan cara membandingkan konsep hukum perusahaan dalam perundang-undangan di Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dimana hierarkinya mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan peraturan lain dibawah Undang-Undang serta bahan hukum asing sebagai pembanding bahan hukum yang ada dianalisis untuk melihat keselarasan pengaturan tentang perusahaan induk sehingga dapat dijadikan acuan untuk perbaikan konsep tentang perusahaan induk baik perusahaan swasta maupun perusahaan BUMN.
- b. Bahan hukum sekunder terdiri dari bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal ilmu hukum, pendapat para ahli terkait dengan pembahasan tentang perusahaan induk.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna

terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yaitu dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan dan analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara urut dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Melalui studi pustaka bahan-bahan hukum primer maupun sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian.
- b. Bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka tersebut dipisah-pisah untuk diperiksa kembali, diatur dan disistematiskan, dipelajari dengan seksama untuk memperoleh substansi dan intisari yang berupa ide, argumentasi maupun ketentuan-ketentuan hukum yang ada hubungannya dengan pokok masalah atau topik penelitian sesuai langkah-langkah yang telah disusun.
- c. Bahan hukum primer dan sekunder tersebut selanjutnya dibahas, dicari hubungannya antara satu dengan yang lain, dianalisis dan dilakukan pengkajian secara komprehensif terhadap konsep-konsep dan ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan topik penelitian.

6. Penulisan Sistematika

Penelitian ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut :

Bab I (Pendahuluan) berisi uraian latar belakang permasalahan diantaranya berbicara tentang alasan dan kebutuhan diperlukannya perusahaan induk dan hubungannya dengan *subsidiary company*, dilanjutkan dengan perumusan masalah yang merupakan pokok pikiran yang menentukan tema bagi bab-bab selanjutnya.

Bab II tentang Hukum Sebagai Sarana Pembangunan terbagi dalam sub bab Teori Hukum Pembangunan dan sub bab Hukum yang Berkeadilan-Berkepastian-Bermanfaat.

Bab III tentang Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (*Holding Company*) terbagi dalam beberapa sub bab yaitu tentang Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Hukum yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Bab IV berisi tentang Badan Usaha Miiik Negara (BUMN) sebagai perusahaan induk (*holding company*). Bab ini terdiri dari beberapa sub bab yaitu BUMN sebagai *holding company*, dan proses holdingisasi BUMN.

Sebagai penutup dari penelitian ini adalah **bab V** yang terdiri dari simpulan dari hasil pembahasan dalam bab II dan bab III. Disini juga akan diberikan saran-saran sebagai masukan dari kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya.

BAB II

HUKUM SEBAGAI SARANA PEMBANGUNAN

A. Teori Hukum Pembangunan

Hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, keseimbangan dan berkeadilan. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban didalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.¹⁰ Kehadiran hokum menurut Satjipto Rahardjo diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bis berbenturan antara kepentingan yang satu dengan yang lainnya.¹¹

Teori hukum yang saat ini paling banyak digunakan khususnya dibidang Hukum dan Pembangunan Ekonomi dan menjadi acuan dan sangat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik adalah Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmaja, S.H., LL.M. Teori ini menggunakan kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan.

Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuhpuluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan “konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound “*Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta : Epistema Institute dan Huma, 2012, hlm.15.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 53.

Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia.¹²

Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia, serta mewakili kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of life*) masyarakat serta bangsa Indonesia yang memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” dan hukum sebagai suatu sistem yang sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.

Pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan ini lahir, tumbuh dan berkembang serta diciptakan oleh orang Indonesia sehingga relative sesuai apabila diterapkan pada masyarakat Indonesia. Selain Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. apabila diaktualisasikan pada kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya dan kondisi penegak hukum pada khususnya maka mempunyai sinergi timbal balik secara selaras. Aspek ini dapat dibuktikan bahwa dalam konteks kebijakan legislasi dan aplikasi serta dalam kajian ilmiah maka Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. tetap dijadikan landasan utama dan krusial yang menempatkan bahwa hokum dapat berperan aktif dan dinamis sebagai katalisator maupun dinamisator sebagai sarana pembaruan masyarakat Indonesia. Tegasnya, bahwa

¹² Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesiaan*, Jakarta : CV Utomo, 2006, hlm. 411.

Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social engineering*.¹³

Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena :

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
2. Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang

¹³ www.badilum.mahkamahagung.go.id. Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., sebuah Kajian Deskriptif Analisis*, hlm 6, diakses tanggal 17 Pebruari 2021 pukul 09.24 WIB.

menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.

3. Apabila “hukum” disini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.¹⁴

Mengenai fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan “sebagai sarana pembaruan masyarakat” dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut : pertama, bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisional, yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.¹⁵

¹⁴ Sidharta, *Op.Cit*, hlm.415.

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.Cit*, hlm.87-88.

B. Hukum Yang Berkeadilan-Bekepastian-Bermanfaat

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Dengan demikian, pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD. Antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan sehingga menegaskan dianutnya prinsip *constitutional democracy* yang pada pokoknya tidak lain adalah Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis.

Sedangkan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Ini berarti segala perbuatan anggota masyarakat harus berlandaskan hukum. Semua lapisan masyarakat apapun status sosialnya harus tunduk dan patuh pada hukum. Hukum lah yang menjadi landasan seseorang untuk berbuat, didalam koridor hukum setiap orang harus berbuat dan berperilaku baik sipil maupun militer. Sebab salah satu tujuan dari hukum adalah untuk ketertiban, kedamaian, ketenteraman, dan keharmonisan dalam hubungan manusia yang satu dengan yang lainnya. Pelanggaran terhadap kaedah-kaedah hukum, maka demi pulihnya ketertiban, kedamaian dan kepastian hukum dalam masyarakat, maka hukum harus ditegakkan. Sebagai negara hukum maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantia berdasarkan atas hukum. Menurut Aristoteles, negara haruslah berdiri diatas hokum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa Susila kepada manusia

agar ia menjadi warga negara yang baik. Dalam negara yang memerintah bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hokum dan keseimbangan saja.¹⁶

Hubungan antara hukum dan keadilan merupakan hal yang sudah sejak lama dilakukan pembahasan dan kajian dari berbagai sudut pandang. Pandangan positivistik menyatakan bahwa hukum adalah salah satu instrumen sosial, yaitu hokum adalah sebagai alat alat atau media untuk mencapai keadilan, sebagai dasar untuk mewujudkan ketertiban sosial berdasarkan nilai-nilai tertentu yang hidup dalam masyarakat itu sendiri. Keadilan menjadi dasar keteriban sosial karena didalam keadilan terdapat perlindungan terhadap kepentingan individu dan masyarakat sekaligus. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.¹⁷ Dalam bukunya Nochomacen Ethics, Aristoteles sebagaimana dikutip Sidharta telah menulis panjang lebar tentang keadilan. Ia menyatakan, keadilan adalah kebajikan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia. Kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Disini ditunjukkan, bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya.¹⁸

¹⁶ Moh. Kusnardi, dan Harmailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm.153.

¹⁷ Dardji Darmohardjo, Sidharta, *Pokok-pokok filsafat hukum:apa dan bagaimana filsafat hukum Indonesia*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama,2006, hlm.155.

¹⁸ Ibid, hlm.156.

Hukum adalah bentuk objektif dari keadilan yang semula bersifat subjektif. Pada dasarnya hukum itu dibuat harus dengan niat baik untuk menegakkan keadilan. Oleh karenanya dengan menegakkan hukum positif berarti menegakkan keadilan yang objektif. Keadilan diluar hukum positif adalah dan putusan pengadilan adalah keadilan subjektif yang bertentangan dengan karakter keilmuan. Dalam hal demikian, pada saat hukum ditegakkan dengan melanggar keadilan masyarakat maka hukum telah kehilangan hakikatnya sebagai instrument keberadaan masyarakat yang dapat merusak rasa keadilan dan kehidupan masyarakat, sehingga muncul krisis sosial secara regional bahkan dapat berimplikasi Penegakan hukum positif dapat berwujud di depan rakyat dan kalangan internasional apabila keadilan dapat berfungsi dan selalu hidup didalam hukum. Tanpa menegakkan keadilan dalam hukum, akan menimbulkan penyimpangan dan penyalahgunaan siapapun yang memegang kekuasaan atau kewenangan, yang nantinya berdampak buruk bagi tatanan sosial di masyarakat, sehingga muncul krisis sosial secara regional bahkan secara internasional.

Salah satu aspek dari asas kepastian hukum adalah penegakan hukum yang memiliki peran yang komprehensif dari para penegak hukum yang dikenal sebagai ‘Catur Wangsa’ yang terdiri atas Polisi, Jaksa, Advokat dan hakim yang memiliki tugas dan fungsinya masing-masing. Tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh para penegak hukum apabila dijalankan dengan penuh rasa tanggung jawab akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pelanggar dan korban. Norma hukum yang baik tetapi tidak dapat dilaksanakan oleh para penegak hukum dalam menangani perkara maka hanya akan menjadi norma yang artifisial.

Oleh karenanya kepastian hukum itu harus dijalankan dengan sungguh-sungguh dan konsekwen. Kepastian hukum dan keadilan harus dilihat sebagai dua sisi yang tak dapat dipisahkan dari satu koin yang utuh. Sebab keadilan harus menjadi tujuan utama dari kepastian hukum. Dalam hal ini, keadilan itu sendiri tidak bisa ditemukan apabila tidak dibangun dalam kebenaran dan kejujuran dalam penerapan hukum.

Negara Indonesia merupakan penganut sistem hukum Eropa Kontinental yang diderivasi dari negara kolonial pada era penjajahan. Hukum tertulis merupakan khas dari Eropa Kontinental dengan *groundnorm*. Pelanggaran atau tindak kejahatan dapat dipidana apabila telah ada undang-undang atau hukum tertulis terlebih dahulu. Berbeda dengan sistem hukum *anglo saxon* yang menggunakan supremasi hukum berasal dari hakim dengan menggali dipengadilan, maka Eropa Kontinental sangat kental dengan kepastian hukum. Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi. Peran hakim dalam sistem hukum Eropa Kontinental terlihat pasif dibandingkan dengan sistem hukum *anglo saxon* yang lebih aktif, meskipun dalam perkembangannya untuk di Indonesia hakim tidak dapat menolak perkara yang masuk dengan alasan tidak ada hukumnya.¹⁹

Kemanfaatan merupakan tujuan hukum yang memiliki peranan hukum saat proses adjudikasi dengan mengesampingkan keadilan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah apabila aplikasi norma hukum memberikan

¹⁹ Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

kemanfaatan yang baik bagi masyarakat serta menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat lainnya. Oleh karenanya penegak hukum dapat mengimplementasikan peraturan perundang-undangan dengan mengutamakan rakyat sebaik mungkin. Kemanfaatan hukum adalah asas yang menyertai asas keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan seyogyanya dipertimbangkan asas kemanfaatan.

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum disamping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan diantara manusia.

BAB III

KEDUDUKAN HUKUM PERUSAHAAN INDUK (HOLDING COMPANY)

A. Kedudukan Hukum Perusahaan Induk (*Holding Company*).

Perseroan Terbatas merupakan suatu badan hukum yang oleh hukum diakui secara tegas sebagai suatu badan hukum. Yang merupakan subjek hukum yang cakap melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum dengan berbagai pihak, layaknya manusia. Oleh karenanya Perseroan Terbatas merupakan suatu badan hukum yang mandiri dan merupakan salah satu bentuk organisasi usaha yang dikenal dalam sistem Hukum Dagang Indonesia. Istilah Perseroan Terbatas dikenal dalam berbagai Bahasa, antara lain dalam Bahasa Belanda disebut dengan *Naamlooze Vennootschap (NV)*. Dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Limited (Ltd) Company* atau *Limited Liability Company* yang memberi makna bahwa lembaga usaha yang diselenggarakan itu itu tidak seorang diri, tetapi terdiri atas beberapa orang yang bergabung dalam suatu badan. Sedangkan *limited* menunjukkan terbatasnya tanggung jawab pemegang saham, dalam arti bertanggung jawab tidak lebih dari semata-mata dengan harta kekayaan yang terhimpun dalam badan tersebut. Pemegang saham pada dasarnya tidak dapat dimintakan pertanggung jawaban melebihi jumlah nominal saham yang disetor kedalam perseroan. Ketentuan pasal 1 ayat (1) UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan : “Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan

modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya”. Perseroan Terbatas juga diartikan sebagai asosiasi pemegang saham (atau bahkan seorang pemegang saham jika dimungkinkan untuk itu oleh hukum di negara tertentu) yang diciptakan oleh hukum dan diberlakukan sebagai manusia semu (*artificial person*) oleh pengadilan, yang merupakan badan hukum karenanya sama sekali terpisah dengan orang-orang yang mendirikan, dengan mempunyai kapasitas untuk bereksistensi yang terus menerus dan sebagai suatu badan hukum. Perseroan Terbatas berwenang untuk menerima, memegang, mengalihkan harta kekayaan, menggugat atau digugat dan melaksanakan kewenangan-kewenangan lainnya yang diberikan oleh hukum yang berlaku.

Jenis-jenis perseroan terbatas adalah :²⁰

1. PT Tertutup, artinya sahamnya belum dijual ke public.
2. PT Terbuka, artinya sebagian sahamnya telah dijual ke public.
3. PT dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Perseroan jenis ini umumnya bergerak di bidang pertanian, perikanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, transportasi, dan lain-lain yang bertujuan untuk membantu program pembangunan yang dijalankan pemerintah.
4. PT dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA), seperti PT Freeport, PT Newmont Nusa Tenggara dan PT Otsuka Indonesia.
5. PT Persero (BUMN, BUMD).

²⁰ Augustinus Simanjuntak, *Hukum Bisnis, Sebuah Pemahaman Integratif antara Hukum dan Praktik Bisnis*, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2018, hlm.58.

Istilah “terbatas” dalam perseroan terbatas memiliki makna bahwa pemilik atau pemegang saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sebanyak saham yang dimiliki di perusahaan itu. Artinya, apabila utang perseroan melebihi kekayaan perusahaan, maka kelebihan utang tersebut tidak menjadi tanggung jawab para pemegang saham. Namun tanggung jawab menjadi tak terbatas jika pemegang saham ikut campur (intervensi) ke dalam perseroan hingga perseroan mengalami kerugian. Pengurus (dewan direksi) dan dewan komisaris juga tidak ikut bertanggung jawab harta kekayaan pribadinya.²¹

Keberadaan suatu Perseroan Terbatas sebagai subjek yang mandiri memiliki kecenderungan membentuk suatu grup konglomerasi sebagai kelompok usaha yang dimiliki oleh satu orang ataupun perkongsian beberapa orang. Kondisi ini terjadi karena bisnis dari suatu perusahaan sudah semakin besar sehingga perlu dikelompokkan menurut kegiatan bisnisnya. Grup perusahaan adalah sekelompok perusahaan yang tergabung menjadi satu wadah/organisasi dan dikendalikan oleh Perusahaan Induk atau *Holding Company*. Perusahaan Induk (*Holding Company*) adalah perusahaan utama yang menjadi pemimpin dari suatu grup perusahaan. Karena merupakan pemimpin dari grup, maka perusahaan tersebut bertanggung jawab dalam perencanaan, koordinasi sampai pengendalian anak perusahaannya. Hal ini dilakukan agar seluruh tujuan dari awal dibentuknya holding dapat tercapai oleh seluruh perusahaan.²² Grup usaha atau konglomerasi tersebut terdiri dari beberapa Perseroan Terbatas yang masing-masing berdiri sendiri, akan tetapi

²¹ *Ibid*, hlm 58

²² www.accurate.id, *Holding Company : Pengertian, Tujuan, Manfaat, dan Contohnya di Indonesia*, diakses tanggal 20/02-2021 pk. 07.36.

dengan kepemilikan yang masih sama dengan pengontrolan yang masih tersentralisasi, yang dilakukan oleh suatu perusahaan yang telah ada lebih dahulu yang merupakan induk atau perusahaan asal dari Perseroan Terbatas-Perseroan Terbatas tersebut.

Dalam *Black's Law Dictionary*, *holding company* diartikan sebagai : “*A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for a corporation to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operationg losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation*”. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa holding company merupakan sebuah perusahaan yang memiliki saham pada perusahaan lain yang menjadi targetnya sehingga perusahaan tersebut menjadi pengendali di perusahaan lain yang menjadi targetnya tersebut.

Perusahaan pengendali ini yang dikenal dengan nama Perusahaan Induk (*Holding Company*), sedangkan Perseroan Terbatas-Perseroan Terbatas yang dikendalikan merupakan Anak Perusahaan (*Subsidiary Company*). Perusahaan Induk merupakan Perseroan Terbatas yang tidak melakukan kegiatan usaha apa-apa kecuali memiliki saham mayoritas pada Perusahaan Anak nya dan hanya menjalankan fungsinya dengan hak dan kewajiban sebagai pemegang saham dengan tujuan mengatur satu atau lebih perusahaan-perusahaan anak tersebut. Pembentukan perusahaan menjadi sebuah grup dapat membawa dampak yang positif terhadap perekonomian Indonesia. Hal ini dikarenakan dengan adanya *holding company*, maka perusahaan mampu membangun,

mengelola dan mengkoordinasikan kinerja antar perusahaan. Dalam hal ini perusahaan induk harus membuat perencanaan yang tepat, jelas dan efektif agar tujuan dan target usaha dapat tercapai. Perencanaan tersebut harus meliputi struktur organisasi, sumber daya manusia, strategi hingga aspek keuangannya.

Perusahaan grup tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga sampai saat ini belum ada pengakuan secara yuridis mengenai status perusahaan grup. Berbagai pandangan para ahli hukum hingga saat ini juga belum ada memberikan pengertian yang sama mengenai perusahaan grup baik bentuk jamak secara yuridis maupun kesatuan ekonomi. Berikut pengertian para ahli hukum tentang perusahaan grup :

1. Menurut **Ludwig Raiser**

Konstruksi perusahaan grup merupakan polaritas dari pluralitas diantara anggota perusahaan grup yang berbadan hukum mandiri dengan kesatuan dan keseluruhan perusahaan grup.

2. Menurut **Emmy Pangaribuan**

Perusahaan grup adalah perusahaan dalam bentuk jamak secara yuridis dengan kesatuan ekonomi.

3. Menurut **Raaijmakers**

Menurut Raaijmakers, perusahaan grup dikonstruksikan oleh keterkaitan antara induk dan anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri. Induk perusahaan bertindak sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan dalam suatu

kesatuan manajemen bagi terciptanya tujuan kolektif perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.²³

Sebagai pemegang saham mayoritas, maka *Holding Company* akan berfungsi sebagai pengendali atau kontroler. Sehingga susunan pengurus *Subsidiary Company* umumnya juga merupakan pengurus pada *Holding Company* dengan struktur saling bergantian. Kondisi yang demikian mengakibatkan adanya hubungan afiliasi antara keduanya.²⁴

Secara yuridis, keterkaitan antara induk dan anak perusahaan tidaklah menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri sehingga induk sebagai pemegang saham anak perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Selain itu, induk perusahaan memperoleh perlindungan berupa *limited liability* sehingga induk perusahaan hanya bertanggung jawab sebesar nilai saham yang disetor atas ketidak mampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan seluruh tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga. Sebaliknya, induk perusahaan sebagai pimpinan sentral perusahaan grup berhak untuk mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan untuk mendominasi ataupun mempengaruhi kegiatan usaha anak-anak perusahaan dalam mendukung tujuan kolektif perusahaan grup sebagai suatu kesatuan ekonomi. Pencampuran antara prinsip hukum mengenai kemandirian

²³ Nita Aryani, *Tanggung jawab hukum dalam konstruksi perusahaan induk (holding company) dan anak perusahaan grup*, <http://lawandbeuty.blogspot.com/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-konstruksi.html>, diakses tanggal 123 Pebruari 2021 pk.18.49 WIB.

²⁴ Dhaniswara K. Harjono, *Op.Cit.*, hlm 220.

badan hukum induk dan anak perusahaan dalam perusahaan grup dengan fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan akan realitas bisnis perusahaan grup berimplikasi kepada perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi menjadi suatu keniscayaan ketika kerangka pengaturan terhadap perusahaan grup masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal.²⁵

Untuk menghindari adanya penyalahgunaan badan hukum perseroan oleh pemegang saham, pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 telah mengatur mengenai hapusnya tanggung jawab terbatas dari pemegang saham terhadap tanggung jawab hukum suatu perseroan atau dikenal dengan *piercing the corporate veil*. Sesuai dengan peruntukan UUPA sebagai kerangka pengaturan bagi perseroan tunggal. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 mensyaratkan kepada direksi untuk membuktikan di pengadilan bahwa perbuatan melawan hukum, iktikad tidak baik, ataupun kerugian pada perseroan benar-benar disebabkan oleh pemegang saham. Karena belum ada peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur mengenai tanggung jawab hukum induk perusahaan pada konstruksi perusahaan grup, kerangka pengaturan mengenai hal tersebut masih mengacu kepada ketentuan UUPA diatas, padahal realitas bisnis perusahaan grup menyebabkan induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memiliki peran ekonomi yang berbeda dengan pemegang saham pada perseroan tunggal. Peran induk perusahaan sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan dan mengoordinasikan anak-anak perusahaan

²⁵ Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis, Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010, hlm.6-7.

dalam satu kesatuan ekonomi dapat menjadi alasan keberadaan bagi hapusnya *limited liability* induk perusahaan terhadap ketidakmampuan anak perusahaan menyelesaikan seluruh tanggung jawab hukum anak perusahaan atas kerugian pihak ketiga apabila terbukti perbuatan hukum anak perusahaan semata-mata menjalankan instruksi induk perusahaan. Hal ini ditunjukkan bahwa fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan memungkinkan induk perusahaan mendominasi pengurusan anak perusahaan. Dominasi induk terhadap anak perusahaan menyebabkan orientasi kepentingan ekonomi anak perusahaan sepenuhnya ditujukan untuk mendukung kepentingan perusahaan grup. Hal ini berimplikasi kepada ketidakmandirian yuridis anak perusahaan karena anak perusahaan wajib menjalankan instruksi induk perusahaan.²⁶

Perusahaan Induk memiliki beberapa pecahan perusahaan yang merupakan *entity* sendiri yang mandiri (*persona standi in judicio*). Pecahan-pecahan perusahaan tersebut yang dikomandoi oleh perusahaan induk tersebut yang disebut sebagai Perusahaan Anak. Pada dasarnya terdapat perbedaan peran yang jelas antara Perusahaan Induk dan Perusahaan Anak. Perusahaan Induk berperan sebagai intermediary antara bisnis yang dilakukan oleh anak-anak perusahaannya dengan pihak luar, yaitu investor. Sementara itu Perusahaan Anak berperan dalam penciptaan nilai yang utama melalui produksi barang dan jasa. Perusahaan anak berfokus bagaimana bisnis utamanya dapat dioptimalkan serta berperan dalam penciptaan nilai yang utama melalui produksi barang dan jasa. Tantangan bagi Perusahaan Induk adalah bagaimana bisa mengonsolidasikan anak-anak

²⁶ *Ibid*, hlm.10-11.

perusahaan yang dimiliki sehingga mampu menghasilkan performa bisnis yang lebih besar dari bisnis anak-anak perusahaannya serta memberikan nilai yang positif bagi group usahanya.

Hubungan antara induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup merupakan hubungan antara induk dan anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri. Dalam ini terjadi keterkaitan antara pimpinan kegiatan ekonomi dari dua atau lebih perusahaan yang dikoordinasikan sedemikian rupa sehingga diantara anggota perusahaan grup terdapat susunan yang erat dalam berbagai aspek, antara lain aspek organisasi, ekonomi, dan keuangan. Untuk menjalankan peran sebagai pimpinan sentral perusahaan grup maka induk perusahaan mengendalikan dan melakukan koordinasi bagi anak-anak perusahaan dalam suatu kesatuan bisnis untuk dapat tercapainya tujuan kolektif perusahaan grup.

Konstruksi perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi menimbulkan ketegangan antara kemandirian yuridis anak perusahaan yang diakui sebagai subjek hukum mandiri dengan fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas bisnis perusahaan grup yang berimplikasi kepada ketidakmandirian ekonomi anak perusahaan. Ketegangan antara kemandirian yuridis dan ketidakmandirian ekonomi anak perusahaan tidaklah bersifat *mutually exclusive* antara kemandirian yuridis anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri dengan fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan. Ketegangan antara kemandirian yuridis dan ketidakmandirian yuridis anak perusahaan merupakan koeksistensi antara kemandirian yuridis anak perusahaan yang diakui sebagai subjek hukum mandiri dan fakta

pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas bisnis perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi. Koeksistensi ini menunjukkan bahwa fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas bisnis perusahaan grup tidaklah menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri. Sebaliknya pengelolaan anak perusahaan tidak dapat dilepaskan dari adanya fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas bisnis perusahaan grup yang dijalankan dalam suatu kesatuan ekonomi. Koeksistensi ketegangan yang terjadi pada konstruksi perusahaan grup mengindikasikan bahwa derajat pengendalian induk terhadap anak perusahaan mempengaruhi derajat kemandirian anak perusahaan untuk tidak menjalankan kebijakan/instruksi dari induk perusahaan.²⁷

Holding company merupakan salah satu bentuk yang timbul atas adanya perkembangan dari perseroan terbatas yang ada di Indonesia. Pada dasarnya hukum perusahaan di Indonesia belum mengatur secara yuridis mengenai holding company itu sendiri. Umumnya terdapat istilah yang sering diartikan sama dengan holding company antara lain adalah perusahaan induk, perusahaan grup, controlling company, maupun parent company. *Black's Law Dictionary* memberikan definisi dari *holding company* sebagai : ²⁸ *A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order dor a corporation*

²⁷ *Ibid*, hlm.140-141.

²⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary – Centennial Edition (1891-1991)*, hlm 731.

to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation.

Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 menganut prinsip hukum “*separate legal entity*” (badan hukum yang terpisah), artinya perseroan merupakan badan hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya. Sedangkan dari sudut pandang keuangan, konglomerasi grup perusahaan dilihat sebagai suatu “*single economic entity*” (satu kesatuan ekonomi), artinya grup perusahaan tersebut mempunyai satu kesatuan kepentingan yang dikontrol oleh “*ultimate shareholder*” atau *controlling shareholder* (pemegang saham pengendali) dari grup tersebut.²⁹ Sedangkan dalam segi akuntansi, jika kepemilikan induk perusahaan pada anak perusahaannya adalah 50% saham atau lebih, maka laporan keuangan anak perusahaan akan dikonsolidasikan dengan induk perusahaannya.³⁰

Perusahaan grup memiliki konstruksi sebagai suatu kesatuan ekonomi yang tersusun dari perusahaan-perusahaan berbadan hukum mandiri yang dipandang sebagai induk dan anak perusahaan. Legitimasi kepada perusahaan grup dapat dilihat dari Undang-undang No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang memperkenankan kepada suatu perseroan melakukan perbuatan hukum untuk memiliki saham pada perusahaan lain atau mengambil alih saham yang menyebabkan beralihnya pengendalian perseroan lain

²⁹ Pheo Marojahan Hutabarat, *Beberapa Ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas terkait dengan Organisasi Perusahaan : Suatu Tinjauan Praktek*, <http://pkpabhi.wordpress.com/2008/08/organisasi-perusahaan-pheo-m-h.pdf>, diakses tanggal 21 Februari 2021 pk.22.10.

³⁰ *Ibid*

sehingga berimplikasi kepada lahirnya keterkaitan antara induk dan anak perusahaan.

Tujuan pendirian *holding company* pada umumnya bertujuan untuk membuat suatu kelompok usaha yang kuat dengan satu induk pemilik saham mayoritas sehingga kegiatan dari anak perusahaan lebih terkontrol dan terarah. Mencari keuntungan merupakan salah satu tujuan dari perusahaan. Keuntungan dan kerugian dari keberadaan suatu *holding company* yakni : ³¹

1. Keuntungan dalam pembentukan *holding company* antara lain adalah :

- a. Kemandirian Risiko.

Karena masing-masing anak perusahaan merupakan badan hukum berdiri sendiri yang secara legal terpisah satu sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban, risiko, dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu anak perusahaan tidak dapat dibebankan kepada anak perusahaan lain, walaupun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam satu grup usaha, atau dimiliki oleh pihak yang sama. Namun demikian, prinsip kemandirian anak perusahaan ini dalam beberapa hal dapat diterobos.

- b. Hak pengawasan lebih besar.

Perusahaan *holding*, dalam praktiknya dapat melakukan pengawasan atau control yang lebih mudah dan efektif, sehingga ikatan grup nya lebih mudah diawasi.

³¹ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Buku Ketiga, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.91-93

- c. Operasional yang lebih efektif.

Anak perusahaan dengan induk perusahaan dalam perusahaan holding dapat saling bekerja sama dan saling berkoordinasi. Misalnya dalam hal promosi bersama, pelatihan bersama, pemanfaatan sumber daya manusia. Selain itu, kegiatan masing-masing anak perusahaan tidak *overlapping*, sehingga dapat meningkatkan efisiensi perusahaan.
 - d. Kemudahan sumber modal.

Kemungkinan anak perusahaan untuk mendapatkan modal atau dana relative besar dari pihak ketiga induk perusahaan. Sebagai perusahaan yang belum terlalu dikenal, anak perusahaan bisa mendapatkan kontrak kontrak dan pinjaman karena induk perusahaannya sudah dikenal dan dipercaya oleh pihak investor.
 - e. Keakuratan keputusan yang diambil.

Keputusan yang diambil secara sentral oleh perusahaan *holding* memiliki tingkat akurasi yang terjamin dan lebih prospektif, karena dari segi kinerja, perusahaan induk dianggap mampu memimpin dan mengonsolidasikan anak-anak perusahaannya.
2. Sedangkan kerugian dari pembentukan *holding company* adalah :
- a. Pajak ganda.

Dengan adanya holding, maka terjadilah pembayaran pajak berganda. Hal ini disebabkan karena adanya kemungkinan pemungutan pajak ketika deviden diberikan kepada perusahaan holding sebagai pemegang saham.

b. Lebih birokratis.

Hak ini disebabkan karena harus diputuskan oleh manajemen perusahaan *holding* maka mata rantai pengambilan keputusan akan menjadi lebih panjang dan lamban. Kecuali pasca perusahaan *holding* investasi yang memang tidak ikut terlibat dalam manajemen perusahaan *holding*.

c. *Management one man show*.

Keberadaan perusahaan *holding* dapat lebih memberikan kemungkinan akan adanya *management one show* oleh perusahaan *holding*. Ini akan berbahaya, terlebih lagi terhadap kelompok usaha yang horizontal atau model kombinasi, dimana kegiatan bisnisnya sangat beraneka ragam. Sehingga masing-masing bidang bisnis tersebut membutuhkan *skill* dan pengambilan keputusan sendiri yang berbeda-beda satu sama lain.

d. *Conglomerate game*.

Terdapat kecenderungan terjadinya *conglomerate game* yang dalam hal ini berkonotasi negatif, seperti manipulasi pelaporan *income* perusahaan, *transfer pricing*, atau membesar-besarkan informasi tertentu.

e. Penutupan usaha.

Terdapat kecenderungan yang lebih besar untuk menutup usaha dari satu atau lebih anak perusahaan jika usaha tersebut mengalami kerugian usaha.

f. Risiko usaha.

Membesarnya risiko kerugian seiring dengan membesarnya keuntungan perusahaan.

Pertumbuhan pesat jumlah perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai motif, antara lain meliputi penciptaan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa perusahaan, upaya perusahaan mencapai keunggulan kompetitif yang melebihi perusahaan lain, motif jangka panjang untuk mendayagunakan dana-dana yang telah dikumpulkan, ataupun perintah peraturan perundang-undanganyang mendorong terbentuknya perusahaan grup. Dalam hal suatu perusahaan menjadi pemegang kendali atas perusahaan lainnya apabila perusahaan tersebut memiliki lebih dari setengah dari keseluruhan nilai nominal saham yang dikeluarkan oleh suatu perusahaan lainnya atau apabila perusahaan memiliki kewenangan untuk menentukan komposisi Direksi suatu perusahaan lainnya. *Holding company* di Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas, oleh karenanya *holding company* harus tunduk pada Undang-undang Perseroan Terbatas.

Subsidiary Company atau anak perusahaan adalah perseroan terbatas yang memiliki kedudukan mandiri sebagai badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban sendiri yang terpisah secara yuridis dengan harta kekayaan pemegang saham yang kewenanganhukumnya terpisah dari perusahaan induknya, tidak terkecuali apakah pemegang sahamnya merupakan perusahaan holding atau tidak.³²

Keberadaan suatu *holding company* dalam suatu group bisnis terdapat segi positif maupun negatifnya. Keuntungan mempunyai *holding company* adalah : kemandirian risiko, hak pengawasan yang lebih besar, pengontrolan yang lebih mudah dan efektif, operasional yang lebih efisien, kemudahan sumber modal, serta keakuratan keputusan yang

³² Munir Fuady, *Op. Cit*, hlm.133.

diambil. Sedangkan kerugian mempunyai *holding company* adalah : lebih birokratis, manajemen *one man show*, *conglomerate game*, penutupan usaha, serta risiko usaha.

Holding Company dapat terbentuk melalui 3 (tiga) prosedur, yaitu :

1. **Prosedur residu.** Pada prosedur ini, *holding company* terbentuk bermula dari dipecahnya perusahaan asal sesuai dengan masing-masing sektor usaha, yang biasanya berbentuk Perseroan Terbatas yang mandiri. Sementara ini sisanya (residu) dari perusahaan asal dikonversi menjadi *holding company*.
2. **Prosedur penuh.** Dalam prosedur ini, dilakukan jika sebelumnya tidak terlalu banyak terjadi pemecahan/pemandirian perusahaan, tetapi masing-masing perusahaan dengan kepemilikan yang sama/berhubungan saling terpencar-pencar, tanpa terkonsentrasi dalam suatu *holding company*. Dalam hal ini yang menjadi *holding company* bukan sisa dari perusahaan asal tetapi perusahaan penuh yang mandiri yang dapat berupa dibentuknya perusahaan baru, diambil dari salah satu perusahaan yang ada tapi masih dalam kepemilikan yang sama atau berhubungan atau diakuisisi perusahaan yang lain yang sudah terlebih dahulu ada tetapi dengan kepemilikan yang lain dan tidak berkaitan satu sama lain.
3. **Prosedur terprogram.** Pada prosedur ini, sudah sejak awal bisnis ini sudah terpikir membentuk *holding company*. Kemudian untuk setiap bisnis yang akan dilakukan dibentuk atau diakuisisi perusahaan lain dimana *holding company* sebagai pemegang sahamnya,

biasanya bersama-sama dengan pihak lain sebagai partner bisnis.

Holding Company merupakan perusahaan super yang memiliki satu atau lebih perusahaan yang memberikan hak kepada holding company untuk menerapkan *policy* nya melalui kekuasaan *voting*. *Holding company* merupakan suatu perusahaan yang berada pada posisi mengontrol perusahaan lain dengan dasar kepemilikan saham pada perusahaan lain itu (*subsidiary company*).

Mengenai hubungan antara *holding company* dan *subsidiary company* dalam suatu group bisnis dapat dilihat dari keterlibatannya dalam hal berbisnis, pengambilan keputusan, dan keterlibatan dalam *equity*, sebagai berikut :

1. **Ditinjau dari segi keterlibatannya *holding company* dalam bisnis**³³

a. Perusahaan *holding* semata-mata.

Jenis *holding company* secara *de facto* tidak melakukan bisnis sendiri dalam praktek, terlepas dari bagaimana pengaturannya dalam Anggaran Dasarnya. Sebab jarang ada Anggaran Dasar perusahaan yang menyebutkan bahwa maksud dan tujuan perusahaan semata-mata untuk menjadi *holding company*. Akan tetapi *holding company* tersebut juga mempunyai maksud dan tujuan umumnya di berbagai bisnis. Jadi *holding company* semata-mata ini memang dimaksudkan hanya untuk memegang saham dan mengontrol *subsidiary company* nya.

³³ *Ibid*, hlm. 95

- b. *Holding Company* beroperasi.

Holding company beroperasi ini bertugas memegang saham dan mengontrol *subsidiary company*, juga melakukan bisnis sendiri. Biasanya *holding company* ini memang dari semula sebelum menjadi *holding company* sudah terlebih dahulu aktif berbisnis sendiri.

2. **Ditinjau dari keterlibatannya dalam mengambil keputusan**³⁴

- a. *Holding Company* Investasi.

Tujuan dari *holding company* investasi adalah mempunyai saham pada *subsidiary company* semata-mata hanya untuk investasi tanpa perlu mencampuri soal manajemen dari *subsidiary company*. Karena itu kewenangan pengelolaan bisnis sepenuhnya atau sebagian besar ada pada *subsidiary company*. Dalam praktek, eksistensi *holding company* investasi disebabkan karena faktor-faktor : *holding company* tidak mempunyai kemauan/kemampuan/ pengalaman/ pengetahuan terhadap bisnis *subsidiary company* nya, *holding compay* hanya pemegang saham minoritas pada *subsidiary company* dan mitra usaha dalam *subsidiary company* lebih mampu/ lebih terkenal dalam bidang bisnisnya.

- b. *Holding Company* Manajemen.

Dalam hal ini keterlibatannya pada *subsidiary company* tidak hanya sebagai pemegang saham pasif semata-mata. Tetapi juga ikut mencampuri dan memonitor terhadap pengambilan keputusan bisnis dari *subsidiary company*. Keterlibatan *holding company* kedalam manajemen *subsidiary company*

³⁴ *Ibid*, hlm. 96

akan mengakibatkan kurang memberi kesempatan kepada *subsidiary company* untuk mempunyai direktur yang professional yang dapat bekerja secara independen. Dan akibatnya adalah bisnis *subsidiary company* tersebut akan kropos dan mati pelan-pelan, para pemilik akan cukup mampu untuk mengelola group bisnisnya tetapi bisnis tersebut tidak akan bertahan lama.

3. **Ditinjau dari keterlibatan *equity***³⁵

a. *Holding Company* afiliasi.

Dalam hal ini *holding company* merupakan pemegang saham pada *subsidiary company* tidak sampai 51% dari saham *subsidiary company*. Sehingga terjadi hubungan afiliasi antara keduanya.

b. *Holding Company subsidiary*.

Kedudukan *holding company* sangat menentukan bagi *subsidiary company* karena *holding company* merupakan pemegang saham pada *subsidiary company* sampai dengan 51% atau lebih atau sebagai pemegang saham mayoritas.

c. *Holding Company* non kompetitif.

Yang dimaksud dengan *holding company* non kompetitif adalah bahwa setiap *holding company* yang memiliki saham tidak sampai 51% tetapi tetap tidak kompetitif dibandingkan dengan pemegang saham lainnya.

d. *Holding Company* kombinasi.

Jenis ini merupakan kebanyakan *holding company* dalam praktek yaitu kombinasi antara *holding* afiliasi,

³⁵ *Ibid*, hlm. 101.

subsidiary dan non kompetitif. Dalam hal ini suatu *holding company* memiliki saham pada beberapa *subsidiary company* sekaligus, dimana ada yang memegang saham sampai 51% atau lebih dan ada yang kurang dari 51% kompetitif atau non kompetitif, dimana dinamika kepemilikan tidak stabil suatu ketika menjadi *subsidiary* tetapi suatu ketika menjadi afiliasi.

Perusahaan induk dapat diidentifikasi berdasarkan karakteristiknya, yaitu :³⁶

1. Memiliki suatu perusahaan induk, yaitu *holding company* itu sendiri.
2. Memiliki anak perusahaan, yaitu badan usaha yang dikendalikan oleh perusahaan induk.
3. Manajemen anak perusahaan diserahkan kepada manajemen terpisah dari perusahaan induk.
4. Memiliki atau mengendalikan sebagian besar saham entitas bisnis lainnya.
5. Perusahaan induk mengendalikan proses operasional semua entitas bisnis yang sahamnya telah dikendalikan.
6. Kekayaan *holding company* berasal dari saham badan-badan bisnis yang dikendalikannya.

Manfaat mendirikan *holding company* adalah mampu membangun, mengelola, mengendalikan, dan mengkoordinasikan kinerja antar perusahaan. Perumusan langkah-langkah perencanaan perusahaan induk harus jelas dan efektif. Aspek strategis yang harus diperhatikan antara

³⁶ www.terraveu.com, *Karakteristik Holding Company dan Manfaat Holding Company*, diakses tanggal 20.02.2021 pk. 15.01 WIB

lain struktur organisasi, sumber daya manusia (SDM) dan aspek keuangan (finansial). Dengan sistem control manajemen, manajemen harus merencanakan, mengukur, mengendalikan, mengukur dan mengaudit disertai dengan akuntabilitas yang transparan untuk mencapai tujuan perusahaan. Dengan sistem pengendalian manajemen (management control system), pihak-pihak manajemen harus melakukan perencanaan, pengukuran, pengendalian, pengukuran dan auditing yang disertai dengan akuntabilitas transparan untuk mencapai tujuan perusahaan.

Kelebihan dan kekurangan *holding company* bisa kita kelompokkan menjadi 3 yaitu, dari segi pengendalian perusahaan, segi pengoperasian perusahaan dan segi pemisahan secara hukum :³⁷

1. **Segi pengendalian perusahaan**, untuk mempengaruhi atau mengendalikan perusahaan lain, *holding company* harus memiliki saham di perusahaan tersebut sebesar 20-50%.
2. **Segi pengoperasian perusahaan**. Secara hukum, perusahaan *holding company* bersifat terpisah antara perusahaan anak dengan perusahaan lainnya. Sehingga, jika salah satu perusahaan anak mengalami kegagalan, akan ditutup dengan keberhasilan perusahaan lain. Namun *holding company* tetap bertanggung jawab terhadap seluruh perusahaan anaknya.
3. **Segi pemisahan secara hukum**. Artinya dalam beberapa perusahaan sejenis bisa dibentuk dalam satu *holding company*.

³⁷ www.akutansilengkap.com, Kelebihan dan kekurangan Holding Company, diakses tanggal 20 Pebruari, pk. 15.39.

B. Tanggung Jawab Hukum Perusahaan Induk (*Holding Company*).

Konstruksi hukum antara Perusahaan Induk (*holding company*) dengan Anak Perusahaan (*subsidiary company*) dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) yang menggunakan prinsip hukum mengenai kemandirian badan hukum induk dan anak perusahaan untuk bertindak sebagai subyek hukum mandiri dan berhak melakukan perbuatan hukum sendiri. Berdasarkan prinsip hukum tersebut, maka berimplikasi :

1. Induk perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan.
2. Berlakunya prinsip *limited liability* (prinsip keterbatasan tanggung jawab) yang melindungi perusahaan induk sebagai pemegang saham anak perusahaan untuk tidak bertanggung jawab melebihi nilai investasi atas ketidakmampuan anak perusahaan menyelesaikan tanggung jawab hukum dengan pihak ketiga.³⁸

Prinsip *limited liability* (prinsip keterbatasan tanggung jawab) kepada induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan menyatakan (dalam pasal 3 ayat (1)) UU PT, bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimilikinya. Namun prinsip tanggung jawab tersebut akan hapus, dan induk perusahaan akan bertanggung jawab terhadap permasalahan hukum anak perusahaan dalam hal-hal :

³⁸ Aries Setyo Nugroho, *Tanggung Jawab Induk Perusahaan Terhadap Anak Perusahaan Dalam Sistem Holding Company*, Bagian II, www.map-consultant.com, diakses pada tanggal 13 Februari 2021, pk. 22.01 WIB.

1. Induk perusahaan turut menandatangani perjanjian yang dilakukan anak perusahaan dengan pihak ketiga anak perusahaan;
2. Induk perusahaan bertindak sebagai *corporate guarantee* atas perjanjian anak perusahaan dengan kreditor;
3. Induk perusahaan melakukan perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian bagi pihak ketiga dari anak perusahaan.

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) tidak berlaku apabila terjadi hal-hal berikut : (1) Persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi, (2) Pemegang saham baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi, (3) Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan, (4) Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan. Oleh karenanya tanggung jawab pemegang saham sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya kemungkinan hapus apabila terbukti antara lain percampuran harta kekayaan perseroan sehingga perseroan didirikan semata-mata sebagai alat yang dipergunakan pemegang saham untuk memenuhi tujuan pribadinya.

Pemberlakuan prinsip *limited liability* oleh UUPT terhadap tanggung jawab hukum induk perusahaan pada pada ketidak mampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan tanggung jawab hokum kepada pihak ketiga

dapat mendorong munculnya sikap oportunistis berupa penyalahgunaan konstruksi perusahaan grup untuk kepentingan induk perusahaan. Sikap oportunistis ini muncul karena induk perusahaan memiliki kewenangan untuk mengendalikan anak perusahaan sehingga pengurusan anak perusahaan lebih ditujukan bagi kepentingan ekonomi perusahaan grup atau induk perusahaan dibandingkan untuk kepentingan anak perusahaan yang bersangkutan. Sikap oportunistis induk perusahaan yang memanfaatkan celah hukum dalam konstruksi perusahaan grup ditunjukkan pada beberapa contoh dibawah ini : ³⁹

1. Induk perusahaan dapat melakukan eksternalisasi kegiatan usaha yang berisiko tinggi dengan memberikan instruksi kepada anak/cucu/cicit perusahaan, misalnya kegiatan usaha yang menggunakan bahan kimia berbahaya yang berpotensi menjadi pemicu pencemaran lingkungan hidup. Dengan pertimbangan apabila risiko yang dimaksud benar-benar terjadi, anak/cucu/cicit perusahaan yang menjalankan instruksi akan dibebani tanggung jawab hukum atas kerugian kegiatan usaha tersebut. Sementara itu, induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memperoleh *limited liability* sehingga hanya menanggung sebesar nilai saham pada anak perusahaan. Bahkan apabila pihak yang menjalankan instruksi adalah cucu perusahaan, induk perusahaan memperoleh perlindungan berupa *limited liability* dalam *limited liability*. Melalui sikap oportunistis dari induk perusahaan ini, pemegang saham minoritas anak/cucu/cicit perusahaan turut menanggung kerugian yang dimaksud.

³⁹ Sulistiowati, *Op.Cit*, hlm.9-10.

2. Induk perusahaan dapat memanfaatkan sebagian utang anak perusahaan untuk membiayai kegiatan operasional anak perusahaan yang lain tanpa sepengetahuan kreditor anak perusahaan.
3. Induk perusahaan dapat mengalihkan sebagian aset anak perusahaan yang hampir bangkrut kepada anak perusahaan yang lain tanpa sepengetahuan pemegang saham minoritas atau kreditor anak perusahaan yang hampir bangkrut. Apabila anak perusahaan akhirnya bangkrut, kepemilikan atas sebagian aset tersebut sudah beralih kepada anak perusahaan yang lain. Hal ini mengakibatkan pemegang saham minoritas ataupun kreditor mengalami kerugian karena mengalami kesulitan untuk menuntut aset yang dialihkan kepada anak perusahaan yang lain.

Perseroan Terbatas mempunyai harta kekayaan sendiri yang dipisahkan dari harta kekayaan pribadi perseroannya, berupa modal yang berasal dari pemasukan harta kekayaan persero yang dipisahkan dari harta kekayaan lainnya, baik berupa benda berwujud atau tidak berwujud yang merupakan milik perseroan. Pasal 31 ayat (1) dihubungkan dengan pasal 34 ayat (1) UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa harta kekayaan perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham yang dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya dan diperlukan sebagai alat untuk mengejar tujuan perseroan dalam hubungan hukumnya di masyarakat. Harta kekayaan tersebut menjadi jaminan perikatan yang telah dibuat oleh perseroan dengan pihak ketiga. Bila dikemudian hari timbul tanggung jawab hukum yang harus dipenuhi oleh Perseroan Terbatas, pertanggung jawaban yang timbul tersebut semata-mata

dibebankan pada harta yang terkumpul dalam Perseroan Terbatas. Oleh karena itu, secara hukum mempunyai pertanggung jawaban sendiri. Perbuatan hukum pribadi para pesero dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat-akibat hukum terhadap harta kekayaan yang dipisahkan itu.⁴⁰

Suatu perseroan terbatas berbeda dengan suatu persekutuan yang bukan merupakan suatu *legal entity* dan tidak terpisah dari para sekutu yang menjadi anggota persekutuan itu. Perseroan adalah legal entity yang berbeda dan terpisah dari pemegang saham perseroan terbatas itu.⁴¹ Sifat perseroan terbatas sebagai “legal entity” memberi akibat diantaranya memberi jaminan kepada kreditor perseroan atas harta kekayaan perseroan, karena harta kekayaan perseroan adalah benar-benar milik perseroan, dan menjadi tanggungan perseroan atas hutang-hutang perseroan. Harta kekayaan perseroan ini juga tidak dapat ditarik oleh pemegang saham, dan harta kekayaan perseroan ini tidak bisa menjadi jaminan hutang pemegang saham perseroan.

Pada dasarnya perseroan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menganut prinsip kemandirian, artinya direksi dalam suatu perseroan melaksanakan usaha tidak dapat dipengaruhi atau diintervensi pihak lain selain stakeholdersnya, dan pemegang saham hanyalah memberikan modalnya kepada perseroan berdasarkan Prinsip Kepercayaan (*Fiduciary Duty*) untuk dikelola direksi berdasarkan prinsip *Business Judgement*

⁴⁰ Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas, Tinjauan Terhadap Undang-Undang No.40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, Cet.1, Jakarta : PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2008, hlm. 194-195.

⁴¹ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka utama, 2001, hlm.148.

Rule.⁴² Terkait dengan hal ini, seringkali dalam perusahaan grup (*holding company*) tidak ada pemisahan yang jelas tentang perbedaan dan pemisahan mengenai tanggung jawab, pemisahan aset antara perusahaan induk dan perusahaan anak. Perusahaan induk (*holding company*) sendiri dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tidak ada aturan secara jelas apa konsep serta informasi tentang *holding company*.

Terhadap induk dan anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri, masing-masing badan hukum memiliki hak dan kewajiban sendiri. Prinsip hukum ini juga berlaku dalam hubungan antara anak perusahaan dengan pihak ketiga. Anak perusahaan harus bertanggung jawab berdasarkan kewajibannya kepada pihak ketiga. Pada prinsipnya induk perusahaan ataupun anak perusahaan lainnya tidak mempunyai kepentingan dengan hak dan kewajiban anak perusahaan dalam interaksinya dengan pihak ketiga dan juga tidak memperoleh hak dari mereka berdasarkan hubungan hukum antara salah satu perusahaan di dalam konstruksi perusahaan kelompok dengan pihak ketiga.⁴³

Kedudukan pihak ketiga yang berhubungan dengan suatu perusahaan grup, seperti kreditur dan pemegang saham minoritas, dapat dengan mudah dipengaruhi oleh fakta keterikatan debitur atau perusahaan mereka dengan perusahaan lain dalam perusahaan grup atau menjadi salah satu rantai susunan suatu perusahaan kelompok. Peristiwa

⁴² Sulistiowati, *Aspek Hukum Dan Realita Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Erlangga, 2010, hlm.4.

⁴³ Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok*, Yogyakarta : Seri Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1994, hlm.50.

tertentu yang sedang dihadapi suatu perusahaan kelompok dapat berpengaruh terhadap kedudukan pihak ketiga.⁴⁴

Induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memperoleh perlindungan atas berlakunya prinsip hukum *limited liability* atas ketidakmampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan seluruh tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga melebihi nilai saham pada anak perusahaan yang bersangkutan. Sementara itu, pengembangan grup secara ekspansif mendorong terbentuknya perusahaan grup dengan konstruksi piramida. Realitas bisnis dari perusahaan konstruksi grup piramida menunjukkan bahwa untuk memudahkan pengendalian terhadap kegiatan usaha anggota perusahaan grup hingga lapisan anak perusahaan yang paling bawah, induk perusahaan mengembangkan konstruksi *sub-holding company*. Sebaliknya, dari perspektif hukum perseroan, konstruksi perusahaan grup piramida ini menciptakan lubang hukum dari berlakunya prinsip hukum *limited liability*. Lubang hukum ini merupakan eksese efek berantai dari berlakunya *limited liability* dalam *limited liability*. Berlakunya *limited liability* dalam *limited liability* dalam konstruksi perusahaan grup piramida menyebabkan tanggung jawab terbatas dari pemegang saham akhir semakin terbatas pula. Padahal, keberadaan perusahaan grup sendiri sudah menciptakan celah hukum antara realitas bisnis dan aspek yuridis perusahaan grup berupa bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi. Akibatnya potensi risiko dari pihak ketiga cucu, cicit, atau anak perusahaan pada lapisan dibawahnya berada pada posisi yang lebih rentan, sehingga menimbulkan permasalahan hukum menyangkut penerapan

⁴⁴ *Ibid*, hlm.51.

prinsip hukum *limited liability*. Tanggung jawab induk perusahaan semakin terbatas, ketika suatu perusahaan grup memiliki lapisan anak perusahaan yang semakin banyak. *Limited liability* dalam *limited liability* ini menciptakan permasalahan menyangkut perlindungan hukum bagi pihak ketiga dari anak perusahaan pada lapisan paling bawah. Semakin jauh lapisan anak perusahaan dari *ultimate shareholder* menyebabkan pihak ketiga berada dalam posisi rentan. Atas dasar terciptanya celah hukum menyangkut berlakunya *limited liability* dalam *limited liability*, belum ada ketentuan yang melarang pembentukan anak perusahaan pada lapisan ketiga, empat dan seterusnya. Kontradiksi antara ketidak mandirian secara ekonomi anak perusahaan menimbulkan permasalahan hukum menyangkut pembebanan tanggung jawab induk perusahaan terhadap pihak ketiga anak perusahaan yang menderita kerugian dari akibat anak perusahaan menjalankan perintah atau instruksi induk perusahaan. Perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi, dapat menimbulkan kerentanan pihak ketiga anak perusahaan. Pihak ketiga anak perusahaan, yang terdiri atas karyawan, kreditor dan pemegang saham minoritas, dapat menderita kerugian apabila anak perusahaan menjalankan instruksi induk perusahaan.⁴⁵

Tanggung jawab hukum dapat dibedakan atas pertanggung jawaban individu dan pertanggung jawabankolektif. Pertanggung jawaban individu adalah tanggung jawab seseorang atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sedangkan pertanggung jawaban kolektif adalah tanggung jawab seorang individu atas

⁴⁵ Sulistyowati, *Doktrin-Doktrin Hukum Mengenai Tanggung Jawab Hukum Dalam Perusahaan Grup*, Artikel Utama, Jurnal Hukum Bisnis, Vol.31, No.3 Tahun 2012, hlm.14-15.

pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain. Sementara itu, berdasarkan bentuk tanggung jawabnya, tanggung jawab hukum dapat dibedakan atas tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau *fault* dan tanggung jawab mutlak. Tanggung jawab berdasarkan kesalahan adalah tanggung jawab seorang atas pelanggaran yang disengaja dan dengan tujuan menimbulkan kerugian pihak lain. Sebaliknya tanggung jawab mutlak adalah tanggung jawab seseorang atas pelanggaran yang tidak sengaja dan tidak diperkirakan.⁴⁶

Baik *holding company* maupun *subsidiary company* keduanya adalah badan hukum dan merupakan subjek hukum yang mandiri yang secara hukum mempunyai tanggung jawab terbatas. Namun kadangkala *holding company* sebagai induk perusahaan mempengaruhi pengelolaan perusahaan *subsidiary company* sebagai pengontrol atau pengendali.

Kondisi yang demikian seringkali menimbulkan kerugian pihak-pihak tertentu akibat adanya penyalahgunaan kekuasaan dan *holding company*, seperti : Pailit dan Likwidasi; *Under Capitalization*; Merger, akuisisi dan konsolidasi; Anak perusahaan sebagai *Guarantor*; Aset anak perusahaan menjadi jaminan hutang; *Freezeout and Squeezeout*; *Transfer Pricing*. Dalam hal terjadi penyalahgunaan kekuasaan tersebut, maka berlaku doktrin *piercing the corporate veil*, dimana tanggung jawab *holding company* yang dibatasi oleh cadar-cadar hukum badan hukum menjadi tertembus, sehingga *holding company* dapat ditarik untuk bertanggung jawab terhadap perbuatan hukum *subsidiary company*, demikian pula sebaliknya.

⁴⁶ *Ibid*, hlm.118.

Dominasi perusahaan grup dalam kegiatan usaha di Indonesia belum menjadi justifikasi bagi perlunya pengakuan yuridis terhadap statuts badan hukum perusahaan grup ataupun pengaturan secara khusus perusahaan grup. Konstruksi perusahaan grup mengacu kepada realitas bisnis yang ditimbulkan oleh keterkaitan antara induk dan anak-anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri, sehingga membentuk kesatuan ekonomi. Terhadap induk dan anak perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas, Undang-undang Perseroan Terbatas maupun peraturan perundang-undangan lainnya masih mempertahankan pengakuan yuridis terhadap badan hukum induk dan anak perusahaan yang tergabung dalam suatu perusahaan grup sebagai subjek hukum mandiri. Pengakuan terhadap badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri menunjukkan bahwa kerangka pengaturan terhadap keterkaitan antara induk dan anak perusahaan di Indonesia menggunakan hukum perseroan. Sesuai dengan peruntukan hukum perseroan sebagai dasar hukum bagi perseroan tunggal di Indonesia, keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup tidaklah menghapuskan kemandirian yuridis dari badan hukum anak perusahaan yang tergabung dalam perusahaan grup, walaupun realitas bisnis menunjukkan bahwa anak perusahaan tunduk di bawah pengendalian induk perusahaan.⁴⁷

Realitas perusahaan grup menyebabkan induk perusahaan memiliki peran ekonomi yang berbeda dengan pemegang saham pada perseroan tunggal. Induk perusahaan memiliki peran ganda sebagai pemegang saham anak-anak perusahaan dan pimpinan sentral yang mengendalikan dan

⁴⁷ *Ibid*, hlm.119-120.

mengkoordinasikan anak-anak perusahaan dalam suatu kesatuan ekonomi. Fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan memungkinkan induk perusahaan mendominasi pengurusan anak perusahaan. Dominasi induk terhadap anak perusahaan sepenuhnya ditujukan untuk mendukung kepentingan perusahaan grup. Hal ini berimplikasi kepada ketidak mandirian yuridis anak perusahaan, karena anak perusahaan wajib menjalankan instruksi induk perusahaan. Dominasi induk terhadap pengurusan anak perusahaan tidak selalu menimbulkan kerugian. Namun berlakunya prinsip hukum badan hukum anak perusahaan sebagai *legal person* dan *limited liability* induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan menciptakan dominasi induk perusahaan tanpa disertai tanggung jawab hukum terhadap perbuatan hukum anak perusahaan. Berlakunya prinsip hukum perseroan sebagai *legal person* dan *limited liability* dalam relasi induk dan anak-anak perusahaan pada perusahaan grup menjadi insentif bagi munculnya moral hazard untuk menyalahgunakan konstruksi perusahaan grup, dengan mengeksternalisasikan kegiatan usaha yang berisiko kepada anak perusahaan. Apabila terjadi hal yang tidak diinginkan, anak perusahaan dinyatakan bangkrut. Selanjutnya, induk mendirikan anak perusahaan lagi yang bergerak dalam bidang usaha yang sama dengan manajemen yang sama. Induk perusahaan memanfaatkan dominasi tanpa tanggung jawab. Akibatnya induk perusahaan memperoleh manfaat dari dominasi terhadap pengurusan anak perusahaan dan terhindar dari tanggung jawab hokum kepada pihak ketiga sebagai akibat hukum dari perbuatan hukum anak perusahaan yang menjalankan instruksi induk perusahaan, sepanjang dominasi induk terhadap pengurusan anak perusahaan nyata-nyata tidak terbukti menyebabkan adanya

perbuatan melawan hukum, itikad tidak baik, maupun kerugian pihak ketiga anak perusahaan.⁴⁸

Penyatuan orientasi kegiatan usaha induk dan anak-anak perusahaan yang ditujukan untuk membentuk suatu kesatuan ekonomi dapat menggunakan analgi dari tiga tingkatan strategi yang bersifat hierarkis, yang meliputi sebagai berikut :⁴⁹

1. Strategi korporasi pada tingkat perusahaan grup induk perusahaan merumuskan strategi korporasi, termasuk tujuan dan cara pencapaiannya, yang dijabarkan menjadi strategi bisnis anak-anak perusahaan.
2. Strategi bisnis anak-anak perusahaan ini ditujukan untuk mendukung kepentingan perusahaan grup, sebagaimana yang diformulasikan dalam strategi korporasi.
3. Direksi anak perusahaan menjabarkan strategi fungsional untuk masing-masing fungsi yang meliputi keuangan, produksi, pemasaran, dan sumber daya manusia untuk mendukung strategi bisnis anak perusahaan.

Penjabaran diatas menunjukkan bahwa kapasitas induk perusahaan untuk menyinergikan kegiatan usaha anak-anak perusahaan dipengaruhi oleh kemampuan induk perusahaan dalam mengendalikan anak-anak perusahaan yang bersangkutan. Induk perusahaan merumuskan strategi perusahaan grup yang dijabarkan menjadi strategi pada tingkat anak perusahaan, sedangkan direksi anak perusahaan menjalankan strategi bisnis, sebagaimana yang ditetapkan oleh induk perusahaan. Derajat pengendalian induk terhadap

⁴⁸ Sulistiowati, *Ibid*, hlm 12.

⁴⁹ Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010, hlm.78-79.

anak perusahaan dipengaruhi oleh sejauh mana anak perusahaan dapat mendukung pencapaian tujuan kolektif perusahaan grup sehingga ketidak mampuan direksi anak perusahaan untuk menjalankan pengurusan anak perusahaan sesuai dengan kepentingan bisnis perusahaan dapat menjadi alasan bagi induk perusahaan untuk meningkatkan derajat pengendalian induk terhadap anak perusahaan.⁵⁰

Disamping terhadap perseroan tunggal, teori *piercing the corporate veil* juga muncul dalam hal perusahaan dalam grup usaha. Dalam hal ini menurut ilmu hukum dikenal apa yang disebut dengan “doktrin instrumental”(instrumentality doctrine). Menurut doktrin tersebut, teori *piercing the corporate veil* dapat diterapkan. Dalam hal ini berarti yang bertanggung jawab bukan hanya badan hukum yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, melainkan juga pemegang saham (perusahaan *holding*) ikut bertanggung jawab secara hukum, yakni jika terdapat salah satu dari unsur-unsur sebagai berikut :⁵¹

1. *Express agency*; atau
2. *Estoppel*; atau
3. *Direct tort*; atau
4. Dapat dibuktikan adanya tiga unsur sebagai berikut :
 - a. Pengontrolan anak perusahaan oleh perusahaan *holding*.
 - b. Penggunaan control oleh perusahaan *holding* untuk melakukan penipuan, ketidakjujuran, atau tindakan tidak fair lainnya.

⁵⁰ *Ibid*, hlm.79.

⁵¹ Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Cet.2, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2010 hlm.13

- c. Terdapatnya kerugian sebagai akibat dari *breach of duty* dari perusahaan *holding*.

Untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan badan hukum perseroan oleh pemegang saham, pasal 3 ayat (2) UU Nomor 40 tahun 2007 telah mengatur mengenai hapusnya tanggung jawab terbatas dari pemegang saham terhadap tanggung jawab hukum suatu perseroan. Sesuai dengan peruntukan UUPA sebagai kerangka pengaturan bagi perseroan tunggal, pasal 3 ayat (2) UU Nomor 40 tahun 2007 mengatur bahwa timbulnya *piercing the corporate veil* pada pemegang saham perseroan disebabkan oleh adanya perbuatan melawan hukum, itikad tidak baik, maupun kerugian pada perseroan. Selanjutnya, memori penjelasan pasal 3 ayat (2) UU No.40 tahun 2007 mensyaratkan kepada direksi untuk membuktikan di pengadilan bahwa perbuatan melawan hukum, itikad tidak baik maupun kerugian pada perseroan benar-benar disebabkan oleh pemegang saham. Belum adanya peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur mengenai tanggung jawab hukum induk perusahaan pada konstruksi perusahaan grup, sehingga kerangka pengaturan mengenai hal tersebut masih mengacu kepada ketentuan UUPA diatas. Padahal realitas bisnis perusahaan grup menyebabkan induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan memiliki peran ekonomi yang berbeda dengan pemegang saham pada perseroan tunggal. Peran induk perusahaan sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan dalam suatu kesatuan ekonomi dapat menjadi alasan keberadaan bagi hapusnya *limited liability* induk perusahaan terhadap ketidak mampuan anak perusahaan menyelesaikan semua tanggung jawab hukum anak

perusahaan atas kerugian pihak ketiga, apabila terbukti perbuatan hukum anak perusahaan semata-mata menjalankan instruksi induk perusahaan.⁵² Dalam perusahaan grup di Indonesia, terdapat anak perusahaan yang seratus persen kepemilikan sahamnya dipegang oleh induk perusahaan. Untuk menghindari risiko tidak terpenuhinya jumlah minimal pemegang saham anak perusahaan sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (6) Undang-Undang No.40 Tahun 2007, induk perusahaan dari perusahaan tersebut menjalankan ketentuan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 melalui pengalihan saham kepada anak perusahaan yang lain dalam perusahaan grup yang sama. Tindakan pengalihan saham dari induk perusahaan kepada anak perusahaan memang tidak menyalahi ketentuan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang No.40 Tahun 2007. Akan tetapi, pengalihan saham kepada anak perusahaan dalam perusahaan grup yang sama dapat dianggap melanggar ketentuan mengenai pembatasan kepemilikan silang.⁵³

Dalam hubungan dengan grup perusahaan, penerapan teori *piercing the corporate veil* dapat dilakukan, antara lain dalam hal adanya fakta-fakta yang menyesatkan. Apabila terdapat fakta-fakta yang menyesatkan yang ada hubungannya antara perusahaan induk dan anak perusahaannya, maka perusahaan induk dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum berdasarkan teori *piercing the corporate veil*. Fakta yang menyesatkan itu adalah ketidak tegasan antara kegiatan yang dilakukan oleh induk perusahaan.

⁵² Sulistiowati, *op.cit*, hlm.15.

⁵³ Ibid, hlm.79.

Teori *Piercing the corporate veil* juga dapat diterapkan dalam hal terjadinya penipuan dan ketidakadilan yang dilakukan oleh anak perusahaan sehingga menguntungkan perusahaan induk. Selain itu, dalam hubungan dengan perusahaan induk, sangat mungkin dilakukan tindakan-tindakan yang berakibatkan timbulnya kerugian bagi pemegang saham minoritas. Dalam hal ini bagi pihak pemegang saham minoritas perlu dilakukan perlindungan hukum, yang dilakukan dengan meminta pertanggung jawaban dari perusahaan induk.

Dominasi induk terhadap anak perusahaan menyebabkan orientasi kepentingan ekonomi anak perusahaan sepenuhnya ditujukan untuk mendukung kepentingan perusahaan grup. Hal ini berimplikasi kepada ketidak mandirian yuridis anak perusahaan, karena anak perusahaan wajib menjalankan instruksi induk perusahaan. Dominasi induk terhadap pengurusan anak perusahaan tidak selalu menimbulkan kerugian, tetapi setidaknya menimbulkan *opportunity lost* bagi pihak ketiga sebagai akibat hukum anak perusahaan yang menjalankan instruksi induk perusahaan. Konstruksi pengaturan ini memberikan peluang kepada munculnya sikap oportunistik induk perusahaan. Konstruksi pengaturan ini memberikan peluang kepada munculnya sikap oportunistik induk perusahaan yang menyalahgunakan konstruksi perusahaan grup dengan memanfaatkan dominasi tanpa tanggung jawab atau *domination without liability*. Induk perusahaan memperoleh manfaat dari dominasi terhadap pengurusan anak perusahaan dan terhindar dari tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga sebagai akibat hukum dari perbuatan hukum anak perusahaan yang menjalankan instruksi induk perusahaan, sepanjang dominasi induk terhadap pengurusan anak

perusahaan nyata-nyata tidak terbukti menyebabkan adanya perbuatan melawan hukum, itikad tidak baik, maupun kerugian pihak ketiga anak perusahaan.⁵⁴

Dalam hal tanggung jawab *holding company* sebagai induk perusahaan, maka:

1. *Holding company* akan bertanggung jawab terhadap *subsidiary company* jika terdapat fakta-fakta yang menyesatkan.
2. *Holding company* akan bertanggung jawab atas perbuatan yang menguntungkan yang dilakukan secara tidak layak oleh *subsidiary company*.
3. Untuk melindungi pemegang saham minoritas dari kesewenang-wenangan para pemegang saham mayoritas, maka berlaku perluasan tanggung jawab.
4. *Holding company* akan bertanggung jawab terhadap *subsidiary company* jika terdapat fakta-fakta yang menyesatkan.
5. *Holding company* akan bertanggung jawab terhadap atas perbuatan yang menguntungkan yang dilakukan secara tidak layak oleh *subsidiary company*.
6. Untuk melindungi pemegang saham minoritas dari kesewenang-wenangan para pemegang saham mayoritas, maka berlaku perluasan tanggung jawab.

Tanggung jawab *holding company* sebagai pemegang saham, dapat dilakukan apabila dapat dibuktikan adanya unsur-unsur , yaitu pengontrolan *subsidiary company* oleh *holding company*, penggunaan kontrol oleh *holding company* untuk melakukan *fraud*, ketidak jujur dan tindakan tidak fair lainnya, adanya kerugian yang disebabkan oleh *breach*

⁵⁴ Ibid, hlm 15-16.

of duty dari *holding company*.⁵⁵ Pembebanan tanggung jawab kepada perusahaan induk diperlukan untuk menghindarkan adanya dominasi tanpa tanggung jawab. Tanggung jawab terhadap kerugian yang dialami oleh pihak ketiga sebagai akibat anak perusahaan menjalankan kebijakan atau instruksi perusahaan induk perlu mempertimbangkan tujuan hukum untuk memenuhi rasa keadilan dan kerugian yang ditanggung oleh pemegang saham minoritas, kreditur atau karyawan sebagai pihak ketiga anak perusahaan, serta terciptanya suatu kepastian hukum.

Kedudukan induk perusahaan sebagai pemegang saham anak perusahaan dan pimpinan sentral perusahaan grup menunjukkan bahwa induk perusahaan memiliki peran ekonomi yang berbeda dengan pemegang saham perseorangan pada suatu perseroan terbatas. Namun hukum perseroan tidak membedakan kedudukan induk perusahaan dengan pemegang saham perseorangan pada suatu perseroan. Induk perusahaan memperoleh perlindungan untuk tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan anak perusahaan dan tanggung jawab terbatas terhadap beban yang ditanggung oleh anak perusahaan kepada pihak ketiga. Untuk menghindarkan dominasi induk perusahaan tanpa tanggung jawab, perlu dilakukan tanggung jawab hukum sebagai berikut :

1. Prinsip Keseimbangan Berkeadilan antara Kewenangan dan Tanggung Jawab Hukum Induk Perusahaan Grup.
2. Perluasan Tanggung Jawab Induk Perusahaan kepada Pihak Ketiga Anak Perusahaan.
3. Tanggung Jawab Hukum dari Implikasi Perusahaan Grup Sebagai Kesatuan Ekonomi.

⁵⁵ Dhaniswara K. Harjono, *op.cit*, hlm 235-236

C. Pengaturan Perusahaan Induk (*Holding Company*) di Negara lain.

1. Hukum Perusahaan Grup (*Holding Company*) di Amerika Serikat.

Organisasi bisnis di Amerika Serikat mengalami perubahan secara revolusioner yang ditandai dengan adanya perubahan yang mengizinkan perusahaan untuk memiliki saham di perusahaan lain. Perubahan dramatis di Amerika Serikat terjadi pada tahun 1888-1893. Negara Bagian New Jersey melakukan terobosan legislasi dalam *statutory law* yang memberikan otorisasi kepada korporasi untuk memperoleh dan memiliki saham pada korporasi lain. New Jersey Statute mengizinkan adanya *holding company*.⁵⁶ Selanjutnya negara bagian lain segera mengikuti perubahan *statutory law*. Perubahan *statutory law* di berbagai negara bagian ini mengakibatkan kegiatan bisnis berskala besar diorganisasikan dalam bentuk baru, yang didukung oleh para pemegang modal melalui penerapan teknik baru dalam mengakuisisi suatu perseroan. Otorisasi dalam *statutory law* yang mengizinkan adanya *intercorporate stock ownership* menjadi *turning point* bagi evaluasi kegiatan bisnis di Amerika Serikat.⁵⁷ Mengenai sejauhmana hak, kewajiban, dan kewenangan perusahaan induk terhadap anak perusahaan sangatlah bervariasi. Dalam perusahaan grup yang didalamnya berlaku prinsip sentralisasi, perusahaan induk sangat jauh terlibat langsung sehingga anak perusahaan hanya menjalankan tugas-tugas rutin saja (*day to day operation*) tanpa bisa menentukan keputusan. Akan tetapi

⁵⁶ Philip I. Blumberg, *The Transformation of Modern Corporation Law : The Law of Corporate Groups*, The Connecticut Law Review, 2005.

⁵⁷ Alfred Dupont Chandler, *Strategy and Structure : Chapters In The History of the Industrial Enterprise*, Cambridge : MIT Press, 1962.

dalam perusahaan grup yang menerapkan desentralisasi, anak perusahaan diberi kewenangan yang sangat besar.⁵⁸

2. Hukum Perusahaan Grup (*Holding Company*) di Negeri Belanda.

Setiap perusahaan di dalam suatu grup atau konsern harus dipandang sebagai pemegang hak dan kewajiban mandiri. Asas ini berlaku juga dalam hubungan antara perusahaan grup dengan pihak ketiga terhadap siapa perusahaan ini bertanggung jawab berdasarkan kewajibannya. Pada prinsipnya perusahaan-perusahaan dalam perusahaan grup tidak da urusannya dengan hak dan kewajiban keluar dari perusahaan satu sama lain. Mereka tidak dapat dipertanggung jawabkan terhadap pihak ketiga dan juga tidak memperoleh hak dari mereka berdasarkan hubungan hokum antara slah satu perusahaan di dalam konsern dengan pihak luar atau pihak ketiga.⁵⁹ Kedudukan pihak ketiga yang berhubungan dengan suatu perusahaan grup, seperti kreditur dan pemegang saham minoritas, dapat dengan mudah dipengaruhi oleh fakta keterikatan debitur mereka atau perusahaan mereka dengan perusahaan lain dalam perusahaan grup atau menjadi salah satu mata rantai susunan suatu konsern. Peristiwa tertentu yang sedang dihadapi suatu konsern dapat berpengaruh terhadap kedudukan pihak ketiga, seperti dikemukakan bahwa keadaan tertentu itu dapat mempengaruhi kedudukan pihak ketiga, baik secara positif maupun negatif. ⁶⁰ Dari segi

⁵⁸ Munir Fuady, *Hukum Bisnis*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1995. Hlm.14.

⁵⁹ Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok*, Yogyakarta : Seri Hukum Dagang, Fakultas Hukum Universitas gajah Mada, 1994, hlm.50.

⁶⁰ *Ibid*, hlm.51.

hukum, pihak ketiga tidak dapat dirugikan hanya karena perusahaan-perusahaan diorganisasikan sebagai suatu kelompok, tetapi secara factual mereka dapat mengalami kerugian sebagai akibat perusahaan terikat dari aspek ekonomi dalam suatu grup. Hal yang perlu dipikirkan adalah perlindungan hukum bagi mereka untuk menuntut ganti kerugian. Hal ini diperlukan khususnya untuk menjamin apakah sarana hukum untuk menuntut ganti kerugian yang tersedia di dalam hukum telah mencukupi untuk tujuan ini ataukah harus dibuat suatu peraturan khusus untuk tujuan tersebut.⁶¹

3. Hukum Perusahaan Grup (*Holding Company*) di Jerman.

Jerman merupakan negara yang pertama kali mengembangkan peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur mengenai perusahaan kelompok melalui *Aktieengesetz* yang diundangkan pada tahun 1965.⁶² Hal ini menjadi standar tanggung jawab induk perusahaan pada hukum perusahaan kelompok di Jerman dalam kerangka perusahaan kelompok. *Aktienengesetz Act* merupakan peraturan perundang-undangan perusahaan kelompok pertama yang mengatur secara sistematis relasi perusahaan kelompok. Akan tetapi dalam realitas praktis pada perusahaan kelompok. *Aktienengesetz* menunjukkan beberapa ambiguitas. Pada satu sisi, relevansi perusahaan kelompok pada

⁶¹ Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis, Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010, hlm.49.

⁶² Herbert Wiedemann, *The German Experience with the Law of Affiliated Enterprises*, dalam Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis, Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010, hlm.49.

perusahaan manufaktur menunjukkan signifikansi dan telah mendorong munculnya berbagai pengaturan pada cabang hukum bisnis yang lain, yang dibuktikan oleh banyaknya kasus hukum perusahaan kelompok.⁶³ Para ahli hukum menunjukkan ketidakpuasan terhadap legislasi yang berkaitan dengan berbagai instrument teknis Aktiengesetz, seperti beherrshungsvertag untuk mengatur berbagai relasi internal pada perusahaan kelompok. Penerapan beberapa instrument menimbulkan kesulitan dalam mengartikulasikan perkembangan terkini perusahaan kelompok. Selain itu hukum perusahaan kelompok di Jerman sulit untuk diadaptasikan pada sistem dan pengaturan di negara lain, terkait dengan konsepsi *singularity* dan kompleksitas pada *konzernrecht*.⁶⁴

⁶³ Jose Miguel Embid Irujo, *Trends and Realities in the Law of Corporate Groups*, dalam Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis, Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010, hlm.50-51.

⁶⁴ *Ibid*, hlm.51.

BAB IV

BUMN SEBAGAI PERUSAHAAN INDUK (*HOLDING COMPANY*)

A. BUMN Sebagai Perusahaan Induk

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan pelaku usaha yang dominan di Indonesia, meskipun masih banyak BUMN yang kondisinya memprihatinkan akan tetapi perannya dalam perekonomian masih sangat besar. Selain itu secara tidak langsung BUMN menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi melalui belanja modal (*capital expenditures*) dan belanja operasional (*operational expenditures*) yang besar. Pembentukan *holding* BUMN adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah BUMN. Konsep pembentukan BUMN pada dasarnya adalah merupakan strategi pada level korporasi (*corporate level strategy*). Dalam hal ini perusahaan dari berbagai lini bisnis BUMN digabungkan dan dibentuk suatu perusahaan induk yang menaungi perusahaan tersebut. Konsep ini dikenal sebagai *Corporate Parenting Strategy* BUMN. Dalam konsep ini terdapat satu perusahaan BUMN yang menjadi perusahaan induk dan terdapat beberapa perusahaan BUMN lainnya yang menjadi anak perusahaan.

Bisnis yang dilakukan BUMN hari ini pada dasarnya adalah untuk masa depan sehingga bisnis yang dibangun hari ini harus berorientasi pada Indonesia di masa depan. Adapun langkah-langkah seperti hilirisasi peningkatan devisa negara, ketahanan pangan, pembangunan infrastruktur, penyediaan bahan baku untuk obat-obatan, serta pendayagunaan sumber daya yang dimiliki BUMN untuk menyukseskan program satu juta rumah adalah peran-peran yang dapat diambil BUMN untuk Indonesia masa depan yang lebih sejahtera.

Menjadikan BUMN Indonesia yang berdaya saing merupakan pekerjaan rumah yang masih harus diselesaikan. Perlu perencanaan strategis guna mewujudkan BUMN Indonesia yang profesional, kompetitif, dan memberi kesejahteraan untuk Indonesia.

Sebagai landasan hukum pembentukan *holding* BUMN adalah :

1. Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
2. Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
4. Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas;
5. Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium.

Perusahaan induk (*holding company*) pada perusahaan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) pada prinsipnya adalah guna meningkatkan *competitiveness* atau daya saing. Diharapkan dengan pembentukan perusahaan induk maka kapasitas BUMN dapat meningkat melalui *multiplier effect* yang diakibatkannya. Akibat dari pembentukan *holding company* maka aset BUMN akan bertambah besar, sehingga memudahkan BUMN tersebut untuk mendapatkan sumber pendanaan untuk melakukan ekspansi bisnisnya dan lebih

optimal dalam mengembangkan usahanya. Namun demikian, pembentukan *holding* BUMN harus memiliki payung hukum yang kuat sehingga pemerintah tidak mengalami kegagalan dalam mengelola BUMN- BUMN nya baik di Bursa Efek maupun dipercaturan bisnis internasional.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan usaha Milik Negara diartikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁶⁵ BUMN dalam perkembangannya mengalami perubahan-perubahan antara lain adalah adanya BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (PERUM) maupun Perusahaan Persero (PERSERO). Perum adalah BUMN yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Sedangkan yang dimaksud dengan Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang sahamnya dimiliki oleh negara sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) tujuan utamanya mengejar keuntungan.⁶⁶

Pembentukan *holding* BUMN (*corporate parent*) adalah upaya pemerintah guna meningkatkan *value creation* BUMN. Konsep pembentukan *holding* ini dalam sudut pandang ilmu manajemen pada dasarnya adalah strategi pada level korporasi (*corporate level strategy*), yang mana perusahaan dari berbagai lini bisnis (dalam konteks *holding*

⁶⁵ Indonesia, *Undang-undang Badan Usaha Milik Negara, UU No.19 Tahun 2003*, pasal 1 angka 1.

⁶⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Keempat, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010, hlm 170.

BUMN berada dalam industri yang sama) digabungkan dan dibentuk suatu induk perusahaan yang menaungi perusahaan-perusahaan tersebut. Konsep ini dikenal dengan *Corporate parenting strategy*, terdapat satu perusahaan yang menjadi perusahaan induk dan terdapat beberapa perusahaan yang memiliki berbagai bisnis utama yang menjadi anak perusahaan. Studi-studi mengenai corporate parenting telah berlangsung sekitar satu decade lamanya di berbagai belahan dunia, seperti Eropa, Amerika utara, dan Asia.⁶⁷

Diskursus tentang pembentukan *Holding Company* BUMN telah menjadi isu utama sejak tahun 2017. Ide utamanya adalah mencoba meningkatkan daya saing BUMN melalui pengelompokan (*clustering*) BUMN dalam beberapa *Holding Company* dan diharapkan bisa menciptakan nilai tambah melalui *value creation process*. Sejak awal era kepemimpinan Presiden Jokowi telah tampak minat untuk membangkitkan kembali dan mempercepat proses pembentukan *Holding Company*. Hal ini didasarkan pada keinginan pemerintah meningkatkan daya saing BUMN. Salah satu caranya adalah melalui program *rightsizing* BUMN. Tujuannya bukan hanya sekedar mengurangi jumlah BUMN, namun juga menciptakan proses sinergi BUMN melalui pembentukan *Holding Company*.

Realisasi pembentukan induk usaha (*holding*) pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sedang dicanangkan pemerintah berdasarkan *core business* masing-masing perlu mendapatkan perhatian secara cermat dari aspek hukum. Hal ini karena pembentukan *holding* BUMN memunculkan sejumlah potensi hukum jika rencana

⁶⁷ Toto Pranoto, *Holding Company BUMN-Konsep, Implementasi, dan Benchmarking*, Cet. 1, Jakarta : Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, 2017, hlm. 12.

ini terealisasi. Oleh karena itu, perlu perhatian serius dari pemerintah guna menyukseskan rencana *holding* BUMN yang telah lama digagas.⁶⁸

Dalam konteks Indonesia, kemampuan melakukan transformasi menjadi BUMN yang kompetitif tidak terlepas dari dukungan sektor regulasi. Sering dikeluhkan daya saing BUMN terhambat karena banyaknya Undang-Undang /Peraturan Pemerintah yang harus dipatuhi. Terkadang satu regulasi tidak sejalan dengan regulasi lainnya, misal ketentuan tentang BUMN sebagai asset negara yang dipisahkan sering dibenturkan dengan UU Tipikor. Demikian pula regulasi yang mengatur privatisasi BUMN sangat birokratik. Menurut Bursa Efek Indonesia terdapat 25 tahapan yang harus dilalui sebelum BUMN dapat go public. Dalam kondisi keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah untuk memberikan PMN (Penyetoran Modal Negara), maka situasi ini tentu mengurangi kesempatan bagi BUMN untuk akses pendanaan dari pasar modal dan juga sekaligus mengurangi likuitas bursa.

Dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara maka yang masuk kategori sebagai BUMN hanyalah perusahaan induk saja. Namun, jika nantinya arah kebijakan pemerintah menginginkan anak usaha dan perusahaan induk juga dianggap sebagai BUMN maka pemerintah dapat merevisi definisi tersebut. Berdasarkan UU BUMN maka BUMN mendapatkan penyertaan modal langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam hal ini terdapat multi tafsir antara hak dan kewajiban Negara terhadap BUMN atas pengertian 'kekayaan negara yang dipisahkan'. Selanjutnya yang

⁶⁸ *Ibid*, hlm.93.

menjadi perdebatan diantara para ahli apakah pemerintah hanya bertugas sebagai penatausahaan atau ikut bertanggung jawab penuh atas pengelolaan kekayaan Negara tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN termasuk kedalam lingkup keuangan negara sehingga lewenangan pengawasan tetap dilakukan oleh pemerintah.

Terkait dengan pembentukan *Holding* BUMN sebagaimana tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Alumunium, yang merupakan dasar hukum pembentukan holding BUMN Pertambangan, maka Kesimpulan dari tinjauan hukumnya adalah : ⁶⁹ Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 berdampak pada ketiadaan atau berkurangnya akses langsung Negara terhadap PT Aneka Tambang (Persero)Tbk., PT Timah (Persero)Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero)Tbk yang sudah tidak lagi menjadi BUMN. Hal ini mengurangi fungsi kontrol Negara terhadap BUMN tersebut, yang saat ini sudah tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi anak perusahaan BUMN. Selain itu, dengan berubahnya BUMN menjadi anak perusahaan yang tidak lagi berstatus BUMN, maka juga berdampak pada perusahaan tersebut tidak menjadi objek pemeriksaan “utama” oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI. Perubahan BUMN menjadi anak perusahaan BUMN juga berakibat pada aspek pemberlakuan hokum pidana,

⁶⁹ Tim Riset PUSHEP (Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan), *Tinjauan Hukum PP No.47 Tahun 2017 tentang Pembentukan Holding BUMN dengan Konstitusi*, www.pushep.or.id, diakses tanggal 21 Pebruari 2021, pk. 14.57 WIB.

hususnya jika terjadi penyimpangan keuangan, maka bisa menjadi bukan tindak pidana korupsi karena tipisnya pemisahan (pembedaan) keuangan negara dengan keuangan korporasi dalam keuangan anak perusahaan BUMN. Hal ini tentunya akan memperlemah penegakan hukum (tindak pidana korupsi) dalam hal terdapat penyimpangan di anak perusahaan BUMN. Peraturan Pemerintah Noor 47 Tahun 2017 tidak sesuai dan tidak harmonis dengan konsep penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 karena PT Aneka Tambang (Persero) Tbk, PT Timah (Persero) Tbk, dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk bukan lagi menjadi milik negara seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Minerba yang merupakan pelaksanaan amanat konstitusi 33 ayat (2) undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka restrukturisasi BUMN, terdapat 2 (dua) cara yang seringkali dilakukan yaitu Privatisasi dan *Rightsizing*.

1. **Privatisasi.**

Pengertian Privatisasi berdasarkan hukum Indonesia tertuang dalam pasal 1 butir 2 Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009 yaitu :⁷⁰Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh

⁷⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)*, PP No.33 Tahun 2005 Jo.PP No.59 Tahun 2009, Ps.1 Butir 2.

masyarakat. Terkait cara melakukan privatisasi tersebut maka cara nya menurut Peraturan Pemerintah dimaksud adalah : ⁷¹

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal,
- b. Penjualan saham secara langsung kepada Investor,
- c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan Persero yang bersangkutan.

2. ***Rightsizing***.

Rightsizing adalah kegiatan restrukturisasi yang salah satu pokok utamanya adalah *regrouping*/konsolidasi BUMN secara sectoral untuk memetakan kembali jumlah masing-masing BUMN/sectoral tersebut untuk mendapatkan jumlah dan skala yang lebih ideal. Pada dasarnya, pelaksanaan *rightsizing* adalah melalui cara-cara sebagai berikut :

a. **Merger/Konsolidasi.**

Merger adalah yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 sebagai tindakan Penggabungan yaitu :⁷² Perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Kebijakan ini dilakukan untuk mencapai struktur yang prospektif bagi BUMN

⁷¹ *Ibid*, Ps.5 ayat (1)

⁷² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, UU No.40 Tahun 2007*, Ps. 1 Butir 9.

yang berada dalam sektor bisnis yang sama dengan pasar yang identic dan kepemilikan pemerintah 100%.

b. ***Holding Company.***

Pembentukan holding menjadi pilihan yang rasional untuk BUMN yang berada dalam sektor yang sama namun memiliki produk maupun sasaran pasar yang berbeda, tingkat kompetisi yang tinggi, prospek bisnis yang cerah dan kepemilikan Pemerintah yang masih dominan.

c. ***Stand Alone.***

Kebijakan stand alone (BUMN tetap seperti sedia kala) diterapkan untuk mempertahankan keberadaan BUMN-BUMN tertentu.

d. ***Divestasi.***

Kebijakan ini diutamakan bagi investor dalam negeri atau melalui proses akuisisi dan/atau merger oleh BUMN lain.

e. ***Likuidasi.***

Kebijakan likuidasi dilakukan untuk BUMN-BUMN yang tidak memiliki kewajiban *Public Service Obligation (PSO)*, berada dalam sektor yang kompetitif, skala usaha kecil, mengalami kerugian selama beberapa tahun dan mempunyai ekuitas yang negatif.

B. Proses Holdingisasi BUMN

Dalam melakukan proses holdingisasi pada perusahaan BUMN maka ada beberapa peraturan perundang-undangan yang harus menjadi perhatian, antara lain UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UU No.17 Tahun 2007 tentang

Keuangan Negara, UU (omnibuslaw) No.11 Tahun 2020 tentang 2020, serta PP (Peraturan Pemerintah) No.44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN. Landasan yuridis yang dijadikan legitimasi atas pelaksanaan holding BUMN adalah PP No.72 Tahun 2016 yang merupakan Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

Pemerintah saat ini telah menetapkan percepatan pembentukan *holding company* BUMN. Terdapat 6 (enam) *holding company* yang diprioritaskan, yaitu sektor migas, sektor pertambangan, sektor perbankan, sektor konstruksi, sektor perumahan, dan sektor pangan. *Holding* sektoral ini ditetapkan dengan alasan *rightsizing* untuk memudahkan monitoring BUMN, efisiensi aspek keuangan, mengejar target regional *champion* dengan penguatan kapabilitas setiap sektor. BUMN yang akan ditunjuk sebagai *holding company* akan dimiliki sahamnya 100% oleh pemerintah. Calon induk perusahaan ini memiliki pengalaman yang cukup disektornya dan dianggap memiliki kualifikasi keuangan yang kuat, serta memegang peran penting dalam rantai nilai di industrinya. Calon induk perusahaan akan menerima *inbreng* penerbitan saham baru sebagai tambahan modal. Manajemen *holding* dan anak perusahaan akan ditetapkan oleh pemerintah. *Holding* Sektor Prioritas yang akan dikembangkan memiliki target kedepan yang cukup strategis. *Holding* migas misalnya diprioritaskan untuk dapat memenuhi kebutuhan migas nasional yang terus meningkat sementara pasokan migas dari sumber di dalam negeri terus menurun. Sementara *holding* perbankan dan jasa keuangan lainnya dimaksudkan untuk memperkuat sektor pendanaan

domestik dan keinginan meningkatkan daya saing regional. Seperti diketahui dalam implementasi Masyarakat Ekonomi ASEAN, maka sektor perbankan didorong semakin efisien dan bergerak secara regional dengan ketentuan tentang *ASEAN Qualified Bank*. Untuk *holding* pertambangan tujuannya difokuskan pada peningkatan daya saing, dimana peran BUMN pertambangan dibandingkan sektor swasta cenderung semakin menurun.⁷³

Pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara (Menteri BUMN) pada tanggal 28 Nopember 2017 secara resmi telah menandatangani akta pengalihan (*inbreng*) saham seri B yang terdiri atas PT Aneka Tambang (Antam) Tbk sebesar 65%, PT Tambak Bukit Asam Tbk sebesar 65.02%, PT Timah Tbk sebesar 65% serta 9,36% saham PT Freeport Indonesia yang dimiliki Pemerintah kepada PT Indonesia Asahan Alumunium (Persero). Pengalihan saham (*inbreng*) ini adalah dalam rangka penyertaan Modal Negara kedalam modal perseroan. Hal ini dilaksanakan setelah terbitnya PP No.47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Alumunium yang telah diundangkan tanggal 13 Nopember 2017. Dengan telah ditandatanganinya pengalihan saham (*inbreng*) tersebut, maka muncul beberapa pertanyaan dari sisi aspek hukum, antara lain apakah proses pengalihan saham (*inbreng*) ketiga BUMN dibidang industri pertambangan tersebut serta pembentukan perusahaan induk (*holding company*) BUMN dimaksud sudah memenuhi kaidah-kaidah hukum yang berlaku khususnya aturan hukum dalam proses pembentukan perusahaan induk BUMN.

⁷³ Toto Pranoto, *Op.Cit*, hlm 68-69

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa yang dapat dikategorikan sebagaimana BUMN adalah jika sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan yang bisa mendapatkan kebijakan khusus negara, termasuk pengelolaan sektor strategis seperti pengelolaan sumber daya alam. Dengan demikian maka hilangnya status BUMN dari ketiga perusahaan yang menjadi anggota *holding* yaitu PT Aneka Tambang (Persero) Tbk, PT Tambang Batubara Bukit Asam (Persero) Tbk dan PT Timah (Persero) Tbk tentunya harus menjadi perhatian khusus yang dapat memunculkan permasalahan dikemudian hari. Hal ini disebabkan bahwa pengawasan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI hanya dapat dilakukan secara tidak langsung yaitu melalui Perusahaan Induk (*holding company*) PT Inalum (Persero).

Bagi perusahaan BUMN yang sudah go publik (Tbk) maka proses pembentukan perusahaan induk (*holding company*) akan berhadapan dengan hak-hak hukum dari para pemegang saham minoritas (dalam hal ini masyarakat) yang telah membeli saham ketiga anak perusahaan tersebut melalui pasar modal. Secara hukum, hak-hak para pemegang saham non pengendali tersebut yang juga adalah pemegang saham minoritas bisa terabaikan jika dalam proses pengalihan saham (*inbreng*) terjadi kerugian, misalnya harga saham turun secara signifikan. Hal tersebut mengakibatkan sangat dimungkinkan terjadinya gugatan dikemudian hari oleh para pemegang saham minoritas tersebut.

Selain hal-hal tersebut diatas maka terkait dengan holdingisasi BUMN masih ada beberapa potensi persoalan yang dapat muncul antara lain terkait dengan status hukum BUMN sebagaimana disebutkan dalam definisi BUMN

sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat 1 UU No.19 kategori BUMN hanyalah perusahaan induk (*holding company*) saja, sehingga apabila suatu hari kebijakan pemerintah menginginkan agar anak usaha dari perusahaan induk juga dianggap BUMN maka definisi BUMN tersebut harus di revisi.

Berdasarkan UU No.19 Tahun 2003, BUMN mendapatkan penyertaan modal langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Terdapat multitafsir antara hak dan kewajiban Negara terhadap BUMN atas pengertian 'kekayaan negara yang dipisahkan'. Yang menjadi perdebatan apakah pemerintah hanya berfungsi sebagai penatausahaan atau ikut bertanggung jawab penuh atas pengelolaan kekayaan Negara tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN termasuk ke dalam lingkup keuangan negara sehingga kewenangan pengawasan tetap dilakukan oleh pemerintah. Kekayaan negara yang telah disertakan menjadi modal BUMN pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*). Namun demikian, dengan adanya pemisahan kekayaan negara tersebut, tidak berarti menjadikan kekayaan BUMN beralih dan terlepas dari kekayaan negara. Berdasarkan perspektif transaksi, kejadian tersebut hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan. Oleh karena itu negara tetap berwenang dalam melakukan pengawasan terhadap BUMN. BPK juga tetap dapat melaksanakan pengawasan terhadap *holding* BUMN berdasarkan paradigm usaha (*business judgement rules*)

dengan menilai apakah holding BUMN telah menerapkan *Good Corporate Governance* dalam praktik bisnisnya.⁷⁴

Terkait dengan anak perusahaan BUMN (*subsidiary company* BUMN) bukanlah termasuk dalam BUMN sehingga tidak dapat diperlakukan selayaknya BUMN, khususnya dalam hal penugasan dan pengelolaan sumber daya strategis. Padahal pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa seluruh aset strategis nasional harus dikelola oleh negara, dalam hal ini melalui BUMN. Terdapat beberapa point kritis jika PP No.72 Tahun 2016 ini dibedah lebih dalam. Pertama, pada pasal 2A ayat (3 dan 4), dimana penyertaan modal negara di BUMN berubah menjadi kekayaan BUMN atau PT. Selanjutnya di pasal 2A ayat (7) tentang memperlakukan anak usaha BUMN. Artinya sesuai dengan UU No.17 Tahun 2007 tentang keuangan Negara, bila ada perubahan peruntukan dana yang berasal dari APBN harus melalui pembahasan dengan DPR.⁷⁵

Kebijakan Kementerian BUMN untuk membentuk *holding company* BUMN bukanlah yang pertama dilakukan dalam hal untuk meningkatkan kinerja dan penyelamatan BUMN yang bermasalah. Dalam hal ini, pemerintah antara lain sudah pernah membentuk perusahaan induk BUMN Pertambangan dengan memindahkan saham PT Antam Tbk, PT Bukit Asam Tbk, PT Timah Tbk ke PT Inalum Tbk. Realisasi penggabungan berbagai perusahaan BUMN dibawah satu Perusahaan Induk ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 2005 tentang tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal

⁷⁴ Toto Pranto, *Op. Cit*, hlm 98-99.

⁷⁵ *Ibid*, hlm.96.

Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. BUMN terkini yang bermasalah dan sudah diambang pailit adalah kasus BUMN Asuransi PT Jiwasraya. Langkah penyelamatan sedang diupayakan oleh Kementerian BUMN dengan berupaya melakukan holdingisasi dengan melakukan penyuntikan dana oleh pemerintah ke perusahaan induk (*holding company*) untuk mengatasi kerugian nasabah. Holdingisasi seperti ini tentunya memiliki implikasi negative yang justru berpotensi menimbulkan masalah baru antara lain utang semakin membesar yang dapat berakibat kondisi keuangan yang memburuk. Dari beberapa kasus permasalahan yang terjadi di BUMN ini maka pelaksanaan pengawasan terhadap BUMN harus diperketat mengingat situasi ekonomi dunia yang semakin tidak menentu yang harus diimbangi dengan kebijakan memperkuat regulasi dengan merevisi ketentuan yang ada.

Skema holdingisasi BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan plat merah mendunia. Terdapat beberapa tantangan dalam pembentukan holding BUMN di Indonesia, antara lain kewenangan pembentukan holding, pengembangan korporasi, efisiensi potensi monopoli, *spend of control*, dan independensi pengelolaan BUMN. Banyak hal yang harus dilakukan dalam menghadapi tantangan tersebut, antara lain pemahaman target pasar secara detail, *due diligence* secara akurat, adaptasi budaya, koordinasi dengan KPPU, independensi serta penanganan pre-merger integration yang penting dilakukan agar holding BUMN dapat berhasil. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, peran DPR diperlukan untuk segera melakukan revisi UU BUMN bersama pemerintah, dan mendorong pemerintah dalam menyeleraskan regulasi turunan terkait. Dalam hal pengawasan, DPR harus

mengawasi kinerja BUMN, terutama dalam proses pembentukan *holding* ini sehingga diharapkan BUMN Indonesia dapat memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional dan penerimaan negara.⁷⁶

Hal-hal tersebut diatas mengakibatkan realisasi holdingisasi pada perusahaan BUMN memiliki sejumlah potensi permasalahan hukum yang mungkin muncul ketika proses pembentukan perusahaan induk dan perusahaan anak tersebut direalisasikan. Berdasarkan pasal 1 angka1 Undang-Undang BUMN maka yang masuk kategori sebagai BUMN hanyalah perusahaan induk. Dengan demikian jika pemerintah bermaksud memasukkan anak perusahaan sebagai kategori BUMN maka potensi permasalahan hukum akan timbul. Hal ini dikarenakan pengertian BUMN dalam UU BUMN memberi konsekuensi terhadap anak usaha dari induk perusahaan menjadi tidak termasuk kategori BUMN. Sehingga apabila arah kebijakan pemerintah menginginkan anak usaha dari perusahaan induk BUMN juga dianggap sebagai BUMN maka langkah yang dapat dilakukan adalah merevisi definisi BUMN dalam UU Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN. Hal ini berdampak pada permasalahan sampai sejauh mana keuangan negara disalurkan ke anak usaha tersebut. Kondisi seperti ini dalam praktiknya saat ini cukup banyak perlakuan khusus terhadap anak usaha BUMN seperti layaknya BUMN, misalnya dalam hal pengadaan barang dan jasa serta audit keuangan yang dilakukan terhadap anak usaha BUMN. Sampai dengan saat ini status hukum BUMN jelas haruslah badan usaha yang seluruh atau

⁷⁶ Lisnawati, *Tantangan Pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia*, Info Singkat Vol.XI No.01/I/Puslit/Januari 2019, hlm.23-24, www.berkas.dpr.go.id, diakses tanggal 22 Pebruari 2021 pk. 05.28 WIB.

sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Holding BUMN ini terinspirasi dari keberhasilan holding yang dilakukan negara lain seperti Temasek Singapura dan Khazanah Malaysia. Temasek adalah perusahaan pengelola investasi yang independen dan profesional yang mengelola aset-asetnya untuk tujuan komersial. Tujuan pendirian Temasek adalah memaksimalkan keuntungan sekaligus menggantikan peran Kementerian Keuangan yang sebelumnya menjadi pengelola aset dan penentu kebijakan investasi BUMN. Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi yang telah ditanamkan untuk dikelola secara komersial sehingga peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi di pasar. Dengan dibentuknya Temasek maka peran Menteri keuangan hanya sebagai pemegang saham saja. Di Malaysia, pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional pada tahun 1993. Khazanah merupakan *investment holding* milik Pemerintah Malaysia yang diamanahkan untuk mengelola aset-aset komersial milik pemerintah dan melakukan investasi strategis. Selain itu Khazanah juga berperan membangun industri strategis di Malaysia. Keberhasilan Temasek dan Khazanah hingga akhirnya bisa memiliki saham diberbagai negara dan mencatatkan kinerja yang stabil setiap tahunnya perlu dicontoh super holding BUMN Indonesia kedepan.⁷⁷

⁷⁷ Lisnawati, *Op.Cit*, hlm.21, diakses tanggal 22 Pebruari 2021 pk.06.00 WIB.

Selanjutnya terkait dengan aspek hukum persaingan usaha tidak sehat di Indonesia, dalam ketentuan tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka terjadinya holdingisasi BUMN ini berpotensi munculnya masalah-masalah yaitu : oligopoly, pembagian wilayah, intergarasi vertical, pemilikan saham, serta penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) harus menjalankan kewenangannya untuk menilai ada tidaknya persaingan usaha sebagaimana diatur dalam pasal 35 huruf e UU Nomor 5 tahun 1999 yang menyatakan bahwa KPPU dapat memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik persaingan usaha tidak sehat. Sehingga sebaiknya pemerintah haruslah meminta saran terlebih dahulu kepada KPPU sebelum holdingisasi BUMN direalisasikan agar tidak muncul masalah dikemudian hari khususnya tentang terjadinya potensi pelanggaran praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Selain potensi masalah yang mungkin timbul dari hilangnya status BUMN bagi anak usaha BUMN serta potensi kemungkinan adanya pelanggaran praktek monopoli, maka hal lainnya adalah yang berkaitan dengan pasar modal, dimana sebagian dari perusahaan BUMN yang ada telah menjadi perusahaan terbuka (Tbk). Dalam hal ini perlu adanya perlindungan terhadap investor apabila holdingisasi BUMN ini akan dilaksanakan. Dengan demikian sudah seharusnya apabila bagi perusahaan BUMN yang berstatus sebagai perusahaan terbuka harus menyesuaikan prosedur yang berlaku di pasar modal. Ada beberapa peraturan atau regulasi yang harus diperhatikan, antara lain : 1) Peraturan Bapepam tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, 2)

Peraturan Bapepam tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten, dan Peraturan Bapepam tentang Penawaran Tender. Yang pasti keterbukaan informasi harus mengikuti sesuai prosedur yang ada.

Rencana holdingisasi ini menjadi hal yang sangat rumit bila berkaitan dengan aspek permodalan dan keuangan negara karena memang seharusnya yang dikategorikan BUMN adalah hanya perusahaan induknya saja sesuai dengan regulasi yang berlaku, tapi selama ini praktiknya kucuran keuangan negara tidak hanya induknya saja melainkan juga ke anak usahanya. Dalam hal ini status hukum BUMN haruslah diluruskan kembali sehingga tidak ada aturan yang dilanggar agar terjadi kepastian hukum khususnya terkait status keuangan negara yang mengalir pada perusahaan induk atau perusahaan anak haruslah jelas status dan pertanggung jawabannya.

Terkait kewenangan Menteri Keuangan dan Menteri BUMN dalam hal kuasa atas kekayaan negara yang dipisahkan dan peran untuk melakukan pembinaan dan merumuskan kebijakan nasional terkait kelembagaan BUMN juga perlu diselaraskan. Penyelaraskan ini mencakup pada pendelegasian wewenang Menteri Keuangan kepada Menteri BUMN dalam RUPS. Selanjutnya, Kementerian BUMN memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan pembentukan *Holding* BUMN agar dapat menggerakkan proses penciptaan nilai tambah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Melalui *holding* BUMN ini, perusahaan *holding* BUMN tersebut akan menjadi sebuah *super holding* yang diharapkan dipimpin oleh seorang *Chief Executive Officer (CEO)* yang profesional yang melaporkan kinerja perusahaan kepada Pemerintah. Tugas Kementerian BUMN adalah untuk

menjadikan BUMN sebagai pelaku usaha yang kompetitif yang memiliki daya saing. Oleh karenanya BUMN tidak boleh menjadi beban bagi negara serta menciptakan nilai tambah yang signifikan yang mampu memberikan profit bagi pemerintah (dalam bentuk deviden bagi negara) dan juga kontribusi sosial yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Secara bisnis dapat dikatakan bahwa pembentukan perusahaan induk (*holding company*) diharapkan dapat mendorong BUMN semakin sehat dan berdaya saing tinggi serta mengembangkan skala ekonomi. Hanya saja bila paying hokum yang digunakan tidak kuat maka pembentukan perusahaan induk BUMN sangat rentan terhadap permasalahan hokum khususnya terkait dengan sistem dan ketentuan keuangan negara. Proses holdingisasi BUMN yang tidak didasarkan pada ketentuan Undang-Undang yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara dan UU No.19 Tahun 2003 dengan alasan bahwa tidak ada satu pasalpun yang secara khusus mengatur mengenai ketentuan pembentukan dan keberadaan perusahaan induk BUMN. Sebagai jalan keluarnya maka diterbitkanlah oleh Pemerintah berupa Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas yang merupakan Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005.

Ketiadaan mekanisme hukum mengenai pembentukan perusahaan induk yang diatur dalam Undang-Undang menjadi penyebab utama yang sering menimbulkan perdebatan dan gugatan yang setiap saat bisa timbul apabila pemerintah merencanakan membentuk perusahaan induk dimasa mendatang. Dalam realitanya ketentuan mengenai

keberadaan perusahaan induk itu sudah merupakan suatu keharusan dan merupakan suatu hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) yang sangat mendesak untuk ditetapkan sebagai hukum positif (*ius constitutum*). Pembentukan Undang-Undang tentang Perusahaan Induk (*Holding Company*) BUMN saat ini merupakan momentum yang tepat dan merupakan bentuk pengembangan hukum ekonomi dan bisnis di Indonesia sebagai langkah antisipasi pemerintah untuk membentuk *super holding company* BUMN di Indonesia.

BUMN bukan hanya merupakan tempat bagi pemerintah berinvestasi atau berusaha dengan menanamkan modal, melainkan juga memiliki fungsi strategis sebagai alat negara untuk menjalankan fungsi penguasaan negara dalam aspek pengelolaan di bidang strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karenanya, BUMN haruslah mampu menjalankan perannya dengan baik sebagai pelaku bisnis yang kompetitif dan menjadi agen pembangunan bangsa sebagai upaya untuk turut serta mensejahterakan masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keterkaitan hubungan antara *Holding Company* (induk perusahaan) dan *Subsidiary Company* (anak perusahaan) tidaklah menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri sehingga induk sebagai pemegang saham anak perusahaan tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Selain itu, induk perusahaan memperoleh perlindungan berupa *limited liability* sehingga induk perusahaan hanya bertanggung jawab sebesar nilai saham yang disetor atas ketidakmampuan anak perusahaan untuk menyelesaikan seluruh tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga. Sebaliknya, induk perusahaan sebagai pimpinan sentral perusahaan grup berhak untuk mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan untuk mendominasi ataupun mempengaruhi kegiatan usaha anak-anak perusahaan dalam mendukung tujuan kolektif perusahaan grup sebagai suatu kesatuan ekonomi. Pencampuran antara prinsip hukum mengenai kemandirian badan hukum induk dan anak perusahaan dalam perusahaan grup dengan fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan akan realitas bisnis perusahaan grup berimplikasi kepada perusahaan grup sebagai bentuk jamak secara yuridis dan kesatuan ekonomi menjadi suatu keniscayaan ketika kerangka pengaturan terhadap perusahaan grup masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal.

Pembebanan tanggung jawab kepada perusahaan induk diperlukan untuk menghindarkan adanya dominasi tanpa tanggung jawab.

2. Kebijakan Kementerian BUMN untuk membentuk *Holding Company* BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan negara mendunia. Terdapat beberapa tantangan dalam pembentukan *holding* BUMN di Indonesia, antara lain kewenangan pembentukan *holding*, pengembangan korporasi, efisiensi potensi monopoli, *spend of control*, dan independensi pengelolaan BUMN. Banyak hal yang harus dilakukan dalam menghadapi tantangan tersebut, antara lain pemahaman target pasar secara detail, *due diligence* secara akurat, adaptasi budaya, koordinasi dengan KPPU, independensi serta penanganan pre-merger integration yang penting dilakukan agar holding BUMN dapat berhasil. Dengan dibentuknya *holding company* BUMN maka BUMN akan menjadi pelaku usaha yang kompetitif yang memiliki daya saing. Oleh karenanya BUMN tidak boleh menjadi beban bagi negara serta menciptakan nilai tambah yang signifikan yang mampu memberikan profit bagi pemerintah (dalam bentuk deviden bagi negara) dan juga kontribusi sosial yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu kehadiran Undang-Undang tentang Pembentukan Perusahaan Induk (Holding Company) yang akan mengatur lebih rinci mengenai keberadaan sebuah perusahaan induk ini akan menjadi jalan keluar atas potensi permasalahan yang muncul dikemudian hari

akibat pengaturan pembentukan perusahaan induk hanya oleh Peraturan Pemerintah.

B. Saran

1. Sehubungan dengan kebutuhan realitas bisnis atas pendirian perusahaan induk serta maraknya pendirian perusahaan induk maka untuk memberikan rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat dunia usaha dan masyarakat pada umumnya maka merupakan suatu keharusan adanya peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang Perusahaan Induk di Indonesia.
2. Pembentukan Perusahaan Induk (*holding company*) BUMN sebagai upaya efisiensi dan upaya memaksimalkan potensi BUMN untuk menjadi besar dan mendunia, maka ketentuan tentang Pembentukan Perusahaan Induk (Holding Company) BUMN haruslah diatur dalam suatu Undang-Undang, tidak cukup hanya oleh Peraturan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

PERUNDANG-UNDANGAN :

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

_____, *Undang-Undang Tentang Pasar Modal*, UU No.8 tahun 1995.

_____, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No.40 tahun 2007.

_____, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, UU No.4 tahun 2020.

_____, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No.48 tahun 2009.

_____, *Undang-Undang Tentang Cipta Kerja*, UU No.11 tahun 2020.

_____, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)*, PP No.33 Tahun 2005 Jo.PP No.59 Tahun 2009.

_____, *Peraturan Pemerintah Tentang*

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penyertaan dan*

Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, UU No.44 tahun 2016.

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Holding BUMN dengan Konstitusi*, PP No.47 Tahun 2017.

BUKU-BUKU :

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Keempat, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010.

Augustinus Simanjuntak, *Hukum Bisnis, Sebuah Pemahaman Integratif antara Hukum dan Praktik Bisnis*, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2018.

Chatamarrasjid, *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing The Corporate Veil) – kapita selekta hukum perusahaan*, Bandung : Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, 2000.

Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas : Tinjauan Terhadap Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, Cet. 1, Jakarta : PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2008.

_____, *Problematika Hukum Bisnis Dan Korporasi*, Cet.1, Jakarta : PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia), 2010.

Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok*, Yogyakarta : Seri hukum dagang Fakultas Hukum Gadjah Mada, 1994.

Esmi Warasih, *Monograf Ilmu Hukum*, Ed. 1, Cet. 1, Yogyakarta : Deepublish, 2016.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary – Centennial Edition (1891-1991)*.

I.G. Ray Widjaya, *Hukum Perusahaan*, Cet. 1, Jakarta : Kasaint Blanc, 2000.

Marcel Go, *Manajemen Group Bisnis*, Cet 1, Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992.

Moh. Kusnardi, dan Harmailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988.

Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Jakarta : Epistema Institute dan Huma, 2012.

Munir Fuady, *Hukum Perusahaan : Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Cet. 1, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999.

_____, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Cet. 2, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2010.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996.

Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesiaan*, Jakarta : CV Utomo, 2006

Sulistiowati, *Aspek Yuridis dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010.

_____, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis – Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Erlangga, 2010.

_____, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta Penerbit Erlangga, 2013.

Toto Pranoto, *Holding Company BUMN. Konsep, Implementasi, dan Benchmarking*, Cet. 1, Jakarta : Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis - Universitas Indonesia, 2017.

ARTIKEL :

Sulistyowati, *Doktrin-Doktrin Hukum Mengenai Tanggung Jawab Hukum Dalam Perusahaan Grup*, Artikel Utama, Jurnal Hukum Bisnis, Vol.31, No.3 Tahun 2012.

INTERNET :

Aries Setyo Nugroho, *Tanggung Jawab Induk Perusahaan Terhadap Anak Perusahaan Dalam Sistem Holding Company*, Bagian II, www.map-consultant.com

Diory Marpaung, *Mengenal Konsep Holding Company*, www.pphbi.com

Lisnawati, *Tantangan Pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia*, Info Singkat Vol.XI No.01/I/Puslit/Januari 2019, hlm.23-24, www.berkas.dpr.go.id

Nita Aryani, *Tanggung jawab hukum dalam konstruksi perusahaan induk (holding company) dan anak perusahaan grup*, <http://lawandbeuty.blogspot.com/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-konstruksi.html>

Pheo Marojahan Hutabarat, *Beberapa Ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas terkait dengan Organisasi Perusahaan : Suatu Tinjauan Praktek*, <http://pkpabhi.wordpress.com/2008/08/organisasi-perusahaan-pheo-m-h.pdf>

Tim Riset PUSHEP (Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan), *Tinjauan Hukum PP No.47 Tahun 2017 tentang Pembentukan Holding BUMN dengan Konstitusi*, www.pushep.or.id

www.accurate.id, *Holding Company : Pengertian, Tujuan, Manfaat, dan Contohnya di Indonesia*

www.akutansilengkap.com, *Kelebihan dan kekurangan Holding Company*.

www.terraveu.com, *Karakteristik Holding Company dan Manfaat Holding Company*.